NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TDD: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
310-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TDD: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TDD: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
TDD: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

200-1235 Bay Street
Toronto, Ontario
M5R 3K4
Telephone: (416) 973-5527
TDD: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
TDD: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TDD: (403) 495-4108

WESTERN

750-605 Robson Street
Vancouver, British Columbia
V6B 5J3
Telephone: (604) 666-2251
TDD: (604) 666-3071

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

ANNUAL REPORT 1·9·9·1

92-04643/

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. HR1-1991
ISBN 0-662-58768-5

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

91/063

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1992

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1991 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Maxwell Yalden

320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMISSION 6

PREFACE 9

AN OVERVIEW 11

A Clause For Canada
The Canadian Human Rights Act
The Daily Round
Home Improvements

ISSUES IN HUMAN RIGHTS 15

ABORIGINAL PEOPLES 15

A Firm Foundation
Aboriginal Rights
The Four Pillars
Griefs And Grievances
Representation In Employment

DISABILITY 23

Whose Problem Is It Anyway?
Economic Integration
A Comprehensive Approach
Where There's A Will
Accessibility
Representation In Employment
In Fighting Trim
Drug Testing
AIDS

RACE, ORIGIN AND RELIGION 31

The Company Of Strangers
Immigration
Such A Long Journey
Representation In Employment

SEX 36

Speaking Out
The Justice System
The Abuse Of Power
Economic Disadvantages
Sexual Harassment
Work In Progress
Representation In Employment
Marital And Family Status
Sexual Orientation

AGE 44

For A Limited Time Only
Just The Facts
Mandatory Retirement
Rights Of The Child

EQUITY AT WORK 49

EMPLOYMENT EQUITY 49

Getting It Right
The Statistical Results
The Act And The Commission
Reviews
Complaints
Enforceability

PAY EQUITY 56

A Difference That Counts
In The Interim

CASE WORK 61

PUTTING SOCIETY TO RIGHTS 61

Equal Benefit Of The Law

RESOLUTION OF COMPLAINTS 63

Religion
Race, Colour, National Or Ethnic Origin
Age
Sex
Marital Status, Family Status
Disability
A Degree Of Risk

REMEDIES 75

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS 76

THE BUSINESS OF THE COMMISSION 79

Investigating Complaints
Equity Programs
Field Work
The Communications World

COMMISSION STRUCTURE 86

ORGANIZATION 87

FINANCIAL STATEMENT 87

TABLES 88

MEMBERS OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of seven years and the other Commissioners for three-year terms. There were no changes in the composition of the Commission in 1991. The following are brief biographies of the present members.

MAXWELL YALDEN

Mr. Yalden was appointed Chief Commissioner in November 1987. After joining the Public Service in 1956, he held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, Mr. Yalden began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until taking up his present post.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was appointed to the Commission in October 1989. He was formerly Director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS

Mr. Collins was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. He is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He has also been President of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, Secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and Chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON

Miss Dickson, Q.C., was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. She is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dickson, Sachs, Appell & Beaman and a Director of the Canadian Paraplegic Association, Camp Awakening Inc. and the Canadian Bar Financial Association. Miss Dickson is also a former member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and Past President of The Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

Mme Dupuis, of Quebec City, was appointed to the Commission in October 1989. She is a lawyer and lecturer in Administrative Law at the École nationale d'administration publique of Quebec and Senior Counsel to the Government of Quebec on Aboriginal Affairs. Mme Dupuis has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

ISABELLE IMPEY

Mrs. Impey, a Program Coordinator for the Native Human Justice Program at the Gabriel Dumont Institute in Prince Albert, Saskatchewan, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988 and was appointed to the Canadian Human Rights Commission in October 1990. Trained as a social worker, Mrs. Impey has worked for the Prince Albert Tribal Council for the last six years.

REGINALD STACKHOUSE

Mr. Stackhouse, of Bracebridge, Ontario, was appointed to the Commission in July 1990. He is a professor at the of Toronto School of Theology and Wycliffe College, University of Toronto. Mr. Stackhouse was Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and a Canadian representative to the 1986 General Assembly of the United Nations. He has also participated in several international human rights conferences including the World Conference of Experts on Human Rights in Ottawa in 1985, the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987, and the International Association of Official Human Rights Agencies in Philadelphia in 1991.

"All human beings are born free and equal in dignity and rights."

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

"Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted."

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

PREFACE

In the language of the latest constitutional proposals, we have to ask ourselves every now and again "who we are as a people and what we aspire to be." One of the answers to that question, for Canadians, is that we both are and aspire to be a tolerant people who accept that everyone is not cast in the same mould. That is all very well in principle, but how we respect diversity in practice appears at times to be quite a different matter.

It is a colossal truism to observe that humanity does not stand still, that change and renewal are the order of things. Not just in 1991, and not just a continent away, but here at home and without any let-up. Changing male-female relations, different patterns of immigration, profoundly altered family ties, the search for a new equality for aboriginal peoples, growing longevity, the capacity to accommodate disability, all of these add up to a multitude of developments whose pace of acceleration excites but at the same time troubles many of us.

For it is the paradox behind our acceptance of equality rights that we endorse diversity but remain suspicious of change and difference. In many ways this is one of the weakest elements in the Canadian social framework. We see ourselves as an outward-looking, compassionate society — or so we describe ourselves with tedious frequency — but at the same time we persistently display a grumpy unwillingness to accept the consequences. Diversity is fine, in other words, but not in my backyard.

Yet it is precisely the necessity to adapt to what is novel that keeps us most alive and healthy as human beings. We need to accept this as a criterion of maturity and of the capacity to survive in an increasingly turbulent world. We must see it no less as a fundamental moral obligation toward our fellows if we believe that "all human beings are born equal in their rights." And they to us, I might add, for it is in the reciprocal acceptance of rights, and in the recognition of a responsibility to help achieve common goals, that respect for the equality of human beings and the foundations of a civilized society are to be found.

Acceptance of change and individual diversity; the search for stability and commonality of purpose: are these too many circles to square? I do not believe so. Indeed, it strikes me that this is much of what Canada is all about. And I am quite convinced it is not starry-eyed to suppose, beyond the internecine quarrels and grand solutions which preoccupy us over much and crowd out an appreciation of the goods we already share, that we will continue to move in that direction. Certainly our Commission and, for what it is worth, I personally will not cease to work vigorously in that sense.

M.F.Y.

AN OVERVIEW

While it would be wrong to suppose that human rights in Canada can be viewed in isolation from world events, it would be equally misguided merely to compare ourselves with others. We owe it to ourselves to measure Canadian performance first and foremost by our own high standards.

The Commission naturally endorses the Federal Government's desire to bring about "a better and stronger Canada which reflects our true values and objectives while respecting our diversity." The enunciation of common values and the protection of human diversity are the essence of our work. Constitutional aspirations apart, however, we do after all have existing commitments in the field of human rights. Commitments to the Canadian Human Rights Act, to the Charter, to international covenants, and to the Government's position on human rights and international development assistance. Are we being consistent in all this? How does our own record stand up? Can we be sure that in the effort to draft new guarantees we are not neglecting some long-standing engagements? The answers to these questions is what much of this report is about.

A CLAUSE FOR CANADA

It is not our purpose here to add to the expanding library of constitutional proposals and commentaries. We can hardly avoid a few words, however, about the Government's suggestions for a "Canada Clause", which are themselves founded at least as much on human rights precepts as on any other fundamental ideals. Canada already has an unusually well-developed system of human rights and it is manifestly true, as the federal document points out, that for many Canadians this country has meant both liberation from old oppressions and a collective search for new freedoms. All the more reason why our constitution should contain a commitment to the characteristics and principles that distinguish Canada as a whole, and an undertaking to treat all Canadians equally, openly and fairly. Such beliefs are without question an essential part of our common values and a proper source of national pride.

If we are going to nail our colours to the constitutional mast in this way, however, we must also be ready to spell out certain principles a little more clearly. It is no longer enough in a country such as ours to promise equality "without regard to race, colour, creed, physical or mental disability, or cultural background" and leave it at that. For one thing, the list itself is obviously less than complete. What about age, sexual orientation or political belief, for example? It should at least be made clear that, as in the Equality Rights section of the Charter, the present list does not pretend to be exhaustive. The Commission also believes, as we explain further in the next chapter, that it is both unwise and unhistorical to treat the right of our aboriginal peoples to self-government as something less than an intrinsic or inherent right. A clause for Canada by

all means, but let us make very sure it speaks positively for all Canadians.

THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

Gratifying though it may be that Canada's human rights agenda finds itself front and centre in the process of constitutional renewal, we cannot fail to ask whether the existing arrangements for promoting and protecting human rights were equally close to the official heart in 1991. While there is no lack of work still to be done to eliminate all forms of discrimination across Canada, the mechanisms in place are more sorely stretched than they have ever been. And yet, despite public promises going back several years, and despite some obvious difficulties in making the law effective, the Government again failed to introduce important amendments to the Canadian Human Rights Act. Failure to spell out the duty to reasonably accommodate the special needs of women, people with disabilities or religious or ethnic minorities is only one of several significant ways in which the Act now lags behind the latest jurisprudence.

To reach another annual milestone without a single step in this direction is more than disappointing; it puts in question the very underpinnings of the Canada Clause. If there is one thing that epitomizes the Canadian identity and the aspirations of all Canadians it is our fundamental respect for human rights. If human rights are to play a unifying role in constitutional reconstruction, they must be seen to be of practical value to all Canadians in the here and now. There is certainly nothing in the proposed amendments to the Human Rights Act that have now been before Government for at least five years that is remotely inconsistent with "full participation in Canada's citizenship by all people." On the contrary, this manifest and persistent reluctance to amend the Act must look like an inclination in some quarters to exclude from participation those who do not conform to majority mores, or at the very least a hesitation to accommodate some aspects of our national diversity. Canada thus presents itself to the international as well as the national community as a country that talks out of both sides of its mouth.

THE DAILY ROUND

With or without legislative changes, the Commission tries to keep a healthy balance between the specific requirement to resolve complaints of discrimination and the larger task of promoting greater tolerance and fairness wherever the need arises. In substantive terms, this means that aboriginal matters again dominated the agenda in 1991. There was some quiet satisfaction when the Royal Commission on Aboriginal Peoples got under way, and we were encouraged by the spirit in which both aboriginal and non-aboriginal leaders applied themselves to the many practical tasks encompassed by the new native agenda.

Our employment and pay equity endeavours also reached critical points in the course of the year. Job equity investigations and Commission-employer reviews started to show results as more and more institutions bought into the process of equity planning. Meanwhile, the generally modest gains that have been achieved by women, aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities through the 1986 Employment Equity Act have become the focus of a legislative review. It is clear that that review must, above all, consider how to give the program more urgency and authority. For similar reasons, the Commission attaches a good deal of importance to a human rights tribunal that is now hearing the biggest pay equity case yet to be brought to the test in North America. Over and above the claims of some 68,000 mainly female federal employees to be equally paid for work of equal value, there are two larger questions to be decided: whether the federal government fully accepts the evaluation process by which pay equity adjustments are objectively arrived at; and whether it will use its authority to legislate such a process for all employers within its jurisdiction.

The Commission also continued, in the wake of last year's Supreme Court decision in the Alberta Dairy Pool case, to lobby for clearer provisions in the Human Rights Act on "reasonable accommodation" for special needs. Such amendments are particularly important to religious minorities and people with disabilities, who continue to be short-changed by rules, regulations and even physical facilities that appear neutral but in fact take little if any account of their particular circumstances. In that connection, the Commission also followed up on several accessibility projects on behalf of Canadians with disabilities and advocated more comprehensive legislative and regulatory approaches to the many systemic problems they still face.

Two other issues attracted particular attention in 1991: a steady undertow of racial unease and renewed calls for better protection for women from violence, harassment and economic discrimination. Notwithstanding some familiar shortcomings — past and present — Canada is fortunate to have a strong institutional and social tradition that works against the kinds of fear and prejudice that fuel discrimination. But Canadians are not innately immune to racism or sexism. A good part of the Commission's work will always lie in trying to persuade people of the benefits of mutual respect and forbearance in these as in other areas. Our good fortune in belonging to a society that actively seeks the equality of all its citizens must also be matched by a sense of our common responsibility for making equality work. The Commission does its part as much through the effort to achieve equity in the workplace as through the resolution of disputes, and by drawing attention to the under-financing of critical programs as well as by litigating human rights issues or proposing legislative reforms.

HOME IMPROVEMENTS

In practical terms, the Commission wants to see the Canadian Human Rights Act become as effective an instrument as possible for protecting human rights in this country. In addition to pressing for changes to our own Act, we intend to do our part to ensure that the laws and programs covering employment and pay equity in the federal domain are so defined and articulated as to make them clear and enforceable public tools against systemic discrimination. That said, the Commission remains charged with the seemingly endless task of investigating specific charges of discrimination. The volume of complaints brought to our attention has risen steadily since our doors first opened in 1978, and we have often been hard pressed to provide the kinds of remedy that complainants are entitled to within an acceptable time.

For all practical purposes, there are only a few ways in which the Commission can improve the effectiveness of its complaint investigation process. It can try to defuse some disputes at an early stage and bring the parties to a settlement. As statistics reported below reveal, this option has been used to good effect in the last few years; but because of the continuing flow of new complaints, it has not made an appreciable dent in the backlog of cases. A second technique has been to wring out of the case management process itself any bureaucratic redundancies that slow it down. This too has contributed, along with more automated processing, to an improved workflow and tighter deadlines.

The gains that have been made by better housekeeping are important, but they are not enough. The time has come to take a very hard look at the overall economy of the Commission. In past reports we have avoided peevish laments about the growing gap between our workload and our resources, and we very much hesitate to raise our voices now, at a time when the cupboard is not well stocked. Nevertheless, it is a fact that between 1987 and 1991 complaints to the Commission rose by almost 100 percent while the resources to deal with those complaints increased by less than 25 percent. The Commission will pursue all its internal efforts to forestall unnecessary litigation and bring investigated cases to a prompt decision, but in the final analysis we need more resources to handle additional business.

All in all, we conclude, as we have in the past, that Canada has some reason to pride itself on its traditions of decency and tolerance. Nevertheless, unless we guard against it, the language of human rights can easily turn into a cacophony of resentments and over-assertive special interests. There has therefore never been more need to recognize that the variety of humanity is its greatest virtue and that our task is to listen to its many voices in a constructive way. As Canadians once again ask themselves what interest they have in staying together, they could do worse than remember the common thread of human rights thinking that provides much of this country's national purpose, if not, indeed, its raison d'être.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

Given the spotlight on constitutional questions in 1991, native leaders understandably called for greater recognition of the unique status of Canada's original peoples, as well as action to bring more relief and hope to aboriginal communities. The Government responded positively to both aspects of these demands, and the chances now look somewhat better that a new relationship between aboriginal and non-aboriginal Canadians can be developed. Signs of progress must, however, be looked at in the light of some persistent grievances. In the wake of last year's crisis, the Government promised a new native agenda that would be largely driven by the aboriginal peoples themselves and in May 1991 it was announced that a Royal Commission on Aboriginal Peoples would be established. The Prime Minister also made a commitment that aboriginal Canadians would assume their rightful place at future constitutional talks, thus setting the stage for significant constitutional and practical progress. It now remains to be seen just how these undertakings will translate into achievements.

A FIRM FOUNDATION

For a number of years the Commission was among the advocates of a Royal Commission on Aboriginal Peoples. We argued that only such a full-scale inquiry could provide a comprehensive and thoughtful review of all the complex problems facing native and non-native Canadians as they try to strike a new deal with one another. We are happy to observe that the terms of reference and composition of the Commission, determined by former Chief Justice Brian Dickson in consultation with aboriginal leaders and agreed to by the Government, appear to cover all major concerns.

The mandate is as wide-ranging as anyone could reasonably wish: in addition to investigating the evolution of the relationship among aboriginal peoples, the Canadian government, and Canadian society as a whole, the Commission is to "propose specific solutions . . . to the problems which have plagued those relationships and which confront aboriginal peoples today . . . and examine all issues which it deems to be relevant to any or all of the aboriginal peoples of Canada . . ." More particularly, the Commission should provide a basis for the recognition, affirmation and implementation of self-government; a land base for aboriginal peoples; the application and future scope of the Constitution Act, 1867, and the responsibilities of the Canadian Crown. It will also look into the legal status, implementation and evolution of the treaties; the legal position of the Métis; the special difficulties of northern aboriginal peoples; social concerns both on and off reserves; the development of an economic base for aboriginal peoples; and such other issues as aboriginal languages, the role of women, youth, education and justice.

The Royal Commission itself is made up of members whose dedication to their mandate is unimpeachable, and there is every reason to expect that they will do what is asked of them with a proper sense of urgency. The Commission cannot produce solutions out of a hat to all the questions about how Canadians of native and non-native ancestry can best share the goodness of this country, but simply to have those problems carefully and comprehensively assessed represents an important step forward.

ABORIGINAL RIGHTS

There has long been a perception among aboriginal peoples that proper attention to their status and condition was continually deferred to the interests of other groups. The message of the last few years is clear: native Canadians will not accept being treated as an afterthought and are very properly demanding that their rights and needs be attended to as a matter of immediate priority. It remains the Human Rights Commission's view, as we told the Parliamentary Committee on a Renewed Canada in December, that the situation of the aboriginal peoples is the single most important human rights issue confronting Canada today and that it should be treated as such.

As we understand it, the basis of the aboriginal leaders' constitutional position is straightforward: whatever specific guarantees are written into Canada's Constitution to recognize and protect aboriginal peoples, they derive first and foremost from their status as today's descendants of the original inhabitants of this land, and not as a benefit bestowed by later colonizing powers. It is therefore crucial in our view that Canadians and their governments should acknowledge the inherent nature of those rights. It is no less important, however, to distinguish the notion of an "inherent right" to self-government from an assertion of unqualified sovereignty in the international sense. As Ms. Rosemarie Kuptana, President of the Inuit Tapirisat, recognized in her statement to the annual Premiers' Conference in August,

> . . . entrenching an inherent right to self-government as we have described would not mean the entrenchment of an unqualified or absolute right. . . . The form of self-government must be settled by negotiation. The need to negotiate form and substance does not mean the right to self-government does not exist or cannot be recognized as a fundamental principle of the Constitution.

Whatever the origin and background of today's inhabitants of the northern part of this continent, they are all contemporary citizens of what we call Canada. At issue is the importance of recognizing that the aboriginal peoples have a unique status by virtue of their historical precedence, and that this status entitles them to be self-governing within the Canadian constitutional system, however it may evolve.

THE FOUR PILLARS

In announcing its new Native Agenda in the autumn of 1990, the Government began by acknowledging the aboriginal and treaty rights of native Canadians and their fiduciary relationship with the Crown. It then went on to enunciate what it called the four pillars of that agenda: the settlement of aboriginal land claims; improving economic and social conditions on reserves; the relationship between aboriginal peoples and government; and the concerns of aboriginal peoples in contemporary Canadian life.

As we have already noted, Government has given some immediate priority to the settlement of land claims. To do so, it has set up three parallel initiatives: expeditious resolution of "specific claims" that result from past government non-performance with respect to existing treaties and the Indian Act; honouring legal undertakings or agreements and treaties involving land transfers; and accelerating federal negotiations to settle comprehensive claims. The urgency of a more effective resolution process was reinforced by a decision of the Supreme Court of British Columbia in March that could have negative repercussions on land claims throughout the country. The hereditary chiefs of the Gitskan and Wet'suwet'en nations were claiming unextinguished aboriginal title to 58,000 square kilometres of northwestern British Columbia, nearly one sixth the area of the province. In a departure from judicial pronouncements favourable to the advancement of aboriginal rights, the B.C. Supreme Court found that aboriginal title to the land had never existed in common law or, if it had, that it had long since been superseded by provincial laws. The case has since been referred to the B.C. Court of Appeal.

A more encouraging sign was the Federal Government's commitment in December to create the new territory of Nunavut (Our Land) in the North as part of a massive land-claim agreement with the Inuit. There is still some work to be done before this deal is finally ratified, but the direction it is taking is unmistakeable and much overdue. In light of the Gitskan Wet'suwet'en decision, the Federal Government's endorsement of the B.C. Claims Task Force recommendations to settle all British Columbia claims by the year 2000 was also something of a breakthrough. The decision of the provincial government to participate in claims negotiations, a reversal of its long-standing position, gives hope that the Task Force's goal may finally be within reach. It is also to be hoped that the December agreement between the provincial and federal governments providing over six hundred square kilometres of land for reserves in Northwestern Ontario, and $60.5 million to the six Indian bands concerned, will set an example for the joint settlement of disputes without resort to legal action. The Ontario government's decision to act directly in this way is another refreshing change from the traditional hands-off approach of most provinces.

While it got off to a slow start, and although official native support was far from unanimous, we hope the appointment of an independent Specific Claims Commission and the allocation of an additional $355 million for the resolution of specific claims, will accelerate a hitherto painfully protracted process. For the longer term, the Government's commitment to study the whole specific claims policy in consultation with aboriginal representatives should lead to further improvements. It is important, however, to ensure that the Claims Commission has a statutory guarantee of independence from government. Another critical question is how non-status aboriginal people, who are not covered by the current claims policy, are to share in the benefits arising from the settlement of claims.

Meanwhile, the 1991 Report of the Auditor General again emphasized how desperate the conditions are on many native reserves. A 1985 housing evaluation by the Department of Indian Affairs determined that many on-reserve houses failed to meet even basic standards for health and safety and that there was a backlog of over 10,000 houses. The Auditor General points out that the backlog has not diminished and, further, that the Department's housing budget has not kept up with even the normal demand for replacement. He goes on to say that "DIAND has no plan for solving this critical problem." Current consultations with aboriginal leaders on a new policy framework for housing will, we hope, lead to some long overdue improvements. It is estimated that the backlog would take $840 million to eliminate. This is a great deal of money by any measure, but compared to the social costs of today's inadequate shelter for thousands of aboriginal families, it is an investment that Canada can no longer afford to put off. But improving aboriginal conditions on reserves goes beyond putting more public money into social, educational and municipal infrastructure. It entails the whole question of aboriginal self-government and the complicated after-effects of the Indian Act. This is difficult terrain. What appears to be a sensible solution for one community will not necessarily suit others elsewhere. To put the problems in its barest terms, the Indian Act that confers upon native peoples the special status and the administrative regime under which many of them have learnt to live is outmoded. At the same time, no alternative regime yet exists that would protect what is most special about the aboriginal way of life while also providing a means of contemporary self-government and economic development.

Although the ultimate goal must be to do away with the Act, it is less obvious how the transition to effective self-government is to be achieved. Aboriginal leaders insist that alternatives to the Indian Act be based on recognizing that aboriginal people must be full partners in developing a new social contract with Canada. Some useful preparatory work is already under way in joint Indian-Government working groups to define the administrative workings of a new regime, but the inherent right to self-government is proving a sticking point that has prevented many, including the Assembly of First Nations, from fully endorsing this initiative.

A prime example of the inherent weaknesses of the Indian Act are the continuing problems resulting from Bill C-31, the 1985 amendments to the Indian Act that eliminated sexual discrimination. The amendments were obviously inspired by the quest for equality between the sexes but their consequences have not proved as welcome or as complete as was predicted. Three main problems have arisen. First, Bill C-31 incorporated a form of residual discrimination whereby male and female siblings may find their offspring placed in different status situations. Second, the Bill created many more applications for reinstatement than had originally been anticipated, which has put considerable pressure on inadequate financial resources and band administrations. Finally, it has created new social tensions as people who have regained status try to reintegrate into their communities. Perhaps the most significant lesson to be learned from the C-31 experience is to beware of the inherent pitfalls, no matter how important the motives, of tinkering with an edifice as rickety as the Indian Act. Fundamental change is the only long-term solution, and that will require a radically different approach. In the meantime, we must rely on increased government funding to make the process of reintegration as smooth as possible.

The need for a comprehensive government response to the situation of aboriginal people living off-reserve, many in our large cities, was underlined by the Commission in its 1990 paper, *A New Commitment*. As 1991 ended, there were few signs of progress on this front. Despite the fact that a great many aboriginal people live off-reserve, federal programs are, with few exceptions, aimed at registered Indians on reserves and the relatively small population of Inuit in northern settlements. Homelessness is a growing problem for many aboriginal people in urban areas. For those fortunate enough to have shelter, it is often less than adequate. Cultural isolation contributes to alcohol and drug abuse, child welfare problems and conflicts with the law. If the aboriginal people living in urban settings are not to become a permanent underclass and a perpetual blight on our human rights record, urgent action is required from all three levels of government. The first step should be a clear federal commitment to deal with the needs of all aboriginal people wherever they choose to live.

The final pillar in the Native Agenda was identified simply as "the concerns of aboriginal people in contemporary Canadian life." In one sense, it is a summation of everything that is involved in the quest for constitutional recognition, self-government, a legitimate territorial basis and the means to economic self-development. But it also includes an obligation to take stock of the wholesale racial discrimination that has disfigured Canada's relations with its aboriginal peoples for generations past. The wounds to the human dignity of native Canadians are broad and palpable in contemporary terms, and paternalistic attitudes still persist alongside the present offers of constitutional guarantees. It is no surprise that aboriginal leaders are distrustful of the promises of today

when so many arbitrary actions of the past are still to be fully acknowledged or redressed.

Among many immediate aboriginal concerns there is one that has become a major focus for public attention in the last few years. It is the often disturbing relationship that exists between native peoples and the Canadian justice system. A series of searching reviews, culminating in 1991 in the reports of commissions of inquiry in Manitoba and Alberta, have all told the same sad tale. The justice that has been offered to native Canadians by our courts and police forces has been, with few exceptions, punitive and alienating in the extreme.

One of the many positive suggestions put forward by these commissions has been the call for a parallel justice system for native peoples. The federal Minister of Justice has earmarked new funds to deal with this issue, and several programs such as the Native Court Workers Program and the Native Law Students Program will be expanded. Important as these initiatives may be, they still fall short of the more substantial changes that have been proposed by many thoughtful observers. At the end of the year, for instance, the Law Reform Commission of Canada issued a report that endorsed the creation of community-based native justice systems. Pointing out that the criminal justice system must treat aboriginal people equitably and with respect, the Commission recommends that their "cultural distinctiveness be recognized, respected and, where appropriate, incorporated into the criminal justice system." There is no doubt much that is complex and controversial in such proposals, and the Royal Commission will have its own recommendations to put forward on the issue. What matters is to get on with the job of identifying more precisely what changes are needed if aboriginal people are to be afforded a full measure of justice.

GRIEFS AND GRIEVANCES

The aftermath of the summer of 1990 continued to play out in 1991. During the winter and spring, the Parliamentary Standing Committee on Aboriginal Affairs held hearings on the events at Oka/Kanesatake and Kahnawake. Its findings were less than conclusive, and what Canadians are expected to make of those events is almost as uncertain as it was at the time. Among the Committee's recommendations was the establishment of an independent judicial inquiry with the power to compel witnesses. In the light of what has been happening since, it might be more profitable to apply ourselves to preventing further after-shocks in those and other Mohawk communities. The same sorts of allegation and counter-allegation are still flying on both sides, and the tensions between native and non-native groups have not been fundamentally removed.

At the time of the confrontations of 1990 there were public accusations of possible discriminatory conduct by members of both the RCMP and

the Canadian Armed Forces. Although we made it clear that such allegations could be investigated by the Commission, only one formal complaint was filed. In recent years, however, the Commission has been asked to look into a number of wrongs suffered by native peoples in the past. While, on the whole, there is now a better official disposition to do something about these issues, one is also struck by the extent to which old defence mechanisms persist.

Last spring, the Commission undertook to carry out a review of allegations made by several Inuit families that were relocated from Northern Quebec and Baffin Island to Grise Fiord and Resolute Bay in the High Arctic between 1953 and 1955. Professor Daniel Soberman of Queen's University conducted a thorough study of the evidence and personally interviewed many of the Inuit people and public servants involved. Simply put, his report suggests that although the Government doubtless had no ill intent, the project was poorly planned and executed. This resulted in a variety of social, cultural and physical hardships for the families involved, hardships that could reasonably have been foreseen and avoided. Moreover, Government promises to return the Inuit to their native villages, if they so chose, were not kept.

The report also concludes that, although a desire to ensure Canadian sovereignty in the High Arctic was not the major reason for the relocation, it was certainly a contemporary issue and there can be little doubt that the presence of Inuit settlements in the High Arctic did contribute to Canada's presence in that strategically vital region. Professor Soberman recommends that the Government recognize the failings of the relocation scheme and publicly apologize to the Inuit. They should in addition pay for the relocation of families who still wish to return to Northern Quebec and arrange for periodic family visits for those who decide not to. Finally, he endorses the proposal to recognize the Inuit contribution to the maintenance of Canadian sovereignty in the Arctic. The Commission completely concurs with this suggestion.

The issue of low-level military flights over the traditional lands of the Innu of Labrador also remains to be resolved. With fewer nations now using the base, the number of flights has dropped, but a newly revised report by the Federal Environmental Assessment Review Office has concluded that a National Defence study of the environmental impact of the overflights failed to answer a number of questions concerning both native people and wildlife. It could take another two years to respond to FEARO's concerns, during which time the present, admittedly reduced, number of flights seems likely to continue.

Generations of young native Canadians were obliged to attend church-run residential schools as part of an assimilationist program that existed until the middle part of this century. We have commented in previous reports on the troubling results of this unhappy policy. The overall

effects of the residential school system certainly fall within the ambit of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, and native Canadians in particular will be impatient to hear what it has to say. A matter of immediate concern is the decline of many of the aboriginal languages and dialects. Adequate funding for linguistic research and for the development of appropriate language teaching materials would be useful first steps towards a more concerted effort to preserve and revitalize Canada's aboriginal languages. The establishment of an Aboriginal Languages Institute has been advocated by native leaders for several years and although there was some indication the Government might follow up on the idea, no action has yet been taken. In the fall, Member of Parliament Ethel Blondin tabled legislation to create such a foundation, but at the year's end it had still not moved forward. As a rule, we are sceptical about throwing money at a problem, but the situation of the aboriginal languages is unique and we strongly urge the Government to take action without delay to stimulate their retention and enhance their use before it is, quite simply, too late.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

In 1990, the representation of aboriginal peoples among companies regulated by the Employment Equity Act rose by only one tenth of a percentage point over the 1989 figure, which was itself a dismal 0.8 percent. Aboriginal people represented 1.4 percent of all hires, well below the general availability figure of 2.1 percent. The plans to recruit aboriginal people of some federally regulated companies and agencies are, however, beginning to pay off. The Royal Bank, for instance, increased its annual hiring rate for full-time workers from 0.1 percent to 1.8 percent over four years. Innovative programs to accommodate cultural differences are other encouraging signs that some companies are ready to make special efforts to accommodate and retain aboriginal employees.

The employment of aboriginal peoples by the Federal Government also continues to lag considerably behind that of other designated groups. In 1990, their representation in federal departments and agencies also increased by only one tenth of a percentage point over 1989, bringing the present total to 1.9 percent, compared with a global availability estimate of 2.1 percent. If one excludes from this calculation the Department of Indian Affairs, where almost 20 percent of a sizeable workforce is aboriginal, overall representation of native people in the public service is substantially below availability.

A 1991 study conducted by the Public Service Commission on the problems of retaining aboriginal peoples in the Federal Public Service showed that over the previous three years the departure rate of native people was two-and-a-half times the public service average. According to the study, the departure rate of 4.1 percent in 1990 was significantly

higher than the recruitment rate of 2.7 percent. When asked why they left the public service, aboriginal employees said that they felt unable to make a contribution, lacked challenge and had little say in decision-making. These reasons are not dissimilar to those cited by other under-represented groups, such as persons with disabilities, but the study also suggested that aboriginal people face special barriers as well. They often feel that their ancestry is more important to the organization than their abilities, with the result that they are relegated to token jobs outside the mainstream activity. Overall the public service is seen as an alien and inhospitable environment in which they are not only isolated from their own culture but cold-shouldered by fellow employees.

In the past, federal efforts to recruit, retain and promote qualified aboriginal people have been largely haphazard and undirected. If the new agenda is going to build the bridges necessary for an equal and mutually respectful relationship, it must begin by fostering a more meaningful and structured program of native employment in the federal administration itself.

Nineteen ninety-two happens to mark both the 500th anniversary of the arrival of Europeans in the Americas and the 125th anniversary of Confederation. Not surprisingly, many aboriginal people see little cause for celebration in either event. In reflecting on our past, it is to be hoped that Canadian society will have learned something from its misconceptions as well as from its achievements, and that it will be able at last to offer the aboriginal peoples of Canada the full measure of equality they have been for too long denied.

DISABILITY

The most difficult barrier faced by people with disabilities is often the psychological inability of others to deal with them as fellow human beings. In the past, society developed elaborate systems for setting them apart: they were placed in special schools, worked in sheltered workshops and lived in group homes or institutions. Some of the reasons for such segregation may have had a kernel of good sense, but there is also little doubt that many people with disabilities were and are pushed out of sight or kept at arm's length for no better reason than that the larger community is more comfortable that way.

WHOSE PROBLEM IS IT ANYWAY ?

As we prepare to mark the end of the United Nations Decade of Disabled Persons, governments are gradually changing their policies and programs to recognize that people with disabilities are an integral part of society. This is all to the good, since it is through contact — the contact that comes with living, working, learning and playing with others — that people demonstrate their inherent dignity and their determination to participate. Contact also has the other great virtue of destroying the prejudices and stereotypes that serve to set people with disabilities apart. At the same time, it is not reasonable to expect that they will instantly fit

into a mode of life that has for so long insisted on their difference. Equality means both recognizing that people with disabilities are first and foremost people like everybody else and, at the same time, accommodating their unique needs.

In the school setting, students with special needs will sometimes require additional help to enable them to learn and participate successfully. In the work world, some employees may need technical aids or other physical adjustments to allow them to do the job. Integration that does not provide these supports makes a mockery of the underlying notion of equality. Of course they will cost money and effort, but most often not nearly as much as opponents of accommodation would have us believe; and in any event, so do the segregated systems we have created to keep disability at bay. In the long run, integration with accommodation has its own pay-off, for it brings talented and energetic people into the heart of our society.

Much has been accomplished over the past several years to make people more aware of the problems involved. Unfortunately, a shift from awareness to action does not always follow. It is not that we deliberately seek to exclude those with disabilities, it is more a case of forgetting to consider their needs when we establish the ground rules. On closer examination, of course, we discover that the result is the same. What we may also find is that it is perfectly possible to accommodate minority needs without shattering the foundations of the majority universe. People with disabilities want rules to take account of their reality and to give them a fighting chance. The Commission believes that they will be closer to achieving proper levels of economic integration and employment only when rules and regulations are re-examined from their perspective.

ECONOMIC INTEGRATION

Levelling the economic playing field was the goal of many of the suggestions made by the Parliamentary Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons when it reported in 1990 on the difficulties people with disabilities face in joining the mainstream. The most important of its recommendations was that the Federal Government, in partnership with people with disabilities, should develop a national action strategy to deal with the unacceptably low employment rate in Canadian society. When the Government's original reply proved to be largely lacking in specific new commitments, the Committee asked it to think again, and in September a National Strategy for the Economic Integration of Persons with Disabilities was announced. The Committee's refusal to take vacuous promises for an answer was perhaps the pivotal decision in persuading the authorities to bring forward more comprehensive and tangible initiatives.

The National Strategy allocates some $158 million for distribution through ten federal departments and agencies over the next five years. Several worthwhile initiatives have already been introduced: the Department of Transport announced in October that $24 million would be provided to the transportation industry to improve accessibility for travellers; Indian and Northern Affairs will allocate $8 million to assist aboriginal peoples with disabilities; and the Department of Labour is to provide an additional $2.3 million to enable unions, labour-management bodies and organizations representing people with disabilities to work together on practical solutions to the problems faced by disabled workers.

A COMPREHENSIVE APPROACH

These new measures, coupled with tax incentives in the 1991 budget to encourage the development of more accessible buildings, have generally been welcomed by representatives of people with disabilities. A new willingness to focus on disability-specific initiatives contrasts favourably with a history of neglect, but it cannot pretend to be the whole answer. Disability advocacy groups have been urging the Federal Government to take a broader and more systemic approach for some time. Like the Standing Committee, they were impressed by the comprehensiveness of the Americans with Disabilities Act proclaimed in the United States in 1990. The ADA is considered by many to be at the forefront of legislation for promoting the rights of people with disabilities. It effectively prohibits discrimination against individuals with physical and mental impairments in employment, transportation, telecommunications services and public accommodation. The Act requires, for example, that all new or renovated buildings accommodate the needs of such persons, that bank teller machines be accessible, that restaurants provide menus in braille or an equivalent service, that telephones for the deaf and hard of hearing be installed in hotels, and that all movie houses, concert halls, sports arenas and auditoriums be fully accessible.

In September, the Canadian Disability Rights Council suggested that seven pieces of Canadian legislation be simultaneously amended by means of an Omnibus Bill: the Canada Evidence Act, the Criminal Code of Canada, the Broadcasting Act, the Immigration Act, the Access to Information Act, the Canada Elections Act, and the National Transportation Act. The Council believed amendments to these statutes could be introduced relatively quickly and would have an immediate impact upon the lives of many of the people they represent. They would, for example, guarantee barrier-free access to polling stations, ensure professional interpretation in the court room and require captioning of television broadcasts. It remained unclear at year's end whether the Government was prepared to move along those lines. Nineteen ninety-two will be the acid test of its resolve.

WHERE THERE'S A WILL

Integration, whether it be economic, educational or social, is an abstract word for an extremely concrete and human proposition. What it means, simply put, is that people with disabilities should as far as possible lead their lives on the same terms as their non-disabled relatives, neighbours and friends. Nowhere are the obstacles to such equality more acute than in the matter of transportation.

The National Transportation Agency has broad investigative powers to monitor the quality and effectiveness of the services provided to the public by all carriers under federal jurisdiction. The Agency also has authority to investigate complaints by those who believe they have not been provided with an acceptable level of service. In March 1991, the Minister of Transport was presented with draft regulations prepared by the Agency that would improve the accessibility of the federally regulated transportation system. Since then there has been a long silence. Canadians with disabilities have been waiting since 1980 for these regulations and do not understand Government's failure to respond. They naturally regard their introduction as a measure of the Government's sincerity about meeting their needs and of the practical effectiveness of the National Strategy. So does the Commission. We have urged the Minister responsible to act promptly to put them into effect.

ACCESSIBILITY

As we have said before, adapting buildings to make them accessible to all is a legal requirement, not an act of official benevolence. When some people cannot even enter the buildings in which others work, eat and play, their opportunities for economic or social integration are more than simply limited, they are non-existent. Unfortunately, we are still far from meeting our plain duty in this area.

In 1990, the Commission surveyed the accessibility of federal buildings and confirmed the obvious, that a great many of them were much less than fully accessible to many disabled people. We promised then to continue to push for changes and we have done so. We supported the Treasury Board in its efforts to put in place a policy requiring all departments and agencies to meet reasonable accessibility standards by 1994-95. They now have plans in place setting out how they are going to accomplish this, and we intend to make sure that they live up to their commitment. We are also putting our own house in order by making sure that our regional offices meet the same high standards we expect of others. All our offices will be fully accessible by the end of the 1992 fiscal year.

We have also expanded our efforts through surveys of a number of postal and banking facilities using the same barrier-free standards. The final

results will not be published until early in 1992. They are expected to show, however, that some real effort has been made — and that much more is required.

Being able to get through the front door is important, but that alone will not satisfy the needs of people with disabilities. Access to information is just as important as physical access. That was why, in 1990, we also surveyed the availability of public information in alternate formats and the difficulties faced by the hard of hearing in communicating by phone with government departments. The results were hardly encouraging: the functioning of telecommunications devices for the deaf was well below acceptable standards in all too many cases, and the availability of material in alternate formats was no better. In 1991, the Commission made sure that all the departments and agencies surveyed were fully informed of the results and pressed to take corrective action. The response was generally positive; most federal organizations are now committed to providing services fairly to those with vision and hearing impairments. The Secretary of State has also written to all his colleagues urging their attention to this question, and the expertise of the Status of Disabled Persons Secretariat has been made available to help departments and agencies improve their performance.

When the Commission first entertained the idea of using surveys to help promote equal access, it knew what it was up against: the problem had been with us a long time and would not be resolved overnight. Our efforts so far do not suggest that this original prognosis was overly pessimistic. On the other hand, we have largely overcome the first hurdle: organizations now understand that there is a problem and are more sensitive to the need to design their buildings and provide their services in ways that do not unthinkingly exclude people with disabilities. Sometimes their efforts are insufficient or ineffective, but there is a genuine willingness to improve the situation. Encouraged by this show of good faith, we will continue not only to keep track of how well organizations are providing equality of access but also to help them do better.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

A key measure of how far people with disabilities are integrated into our society is their representation in the workforce. So far the results are disappointing. Disabled people continue to be under-represented in virtually every industry and every occupational grouping that falls within federal jurisdiction. This is not to say that there have been no useful initiatives. A number of employers have designed programs to improve the job opportunities of people with disabilities. The Royal Bank has earned plaudits from disability rights groups by using their services to recruit promising candidates. The Department of External Affairs has set up a technical aids bank so that all employees will have the tools needed

to do the job no matter where they sit in the organization. The Saskatchewan Wheat Pool has created a group of disabled employees to advise them on employment policies and practices and their effect on persons with disabilities. These are just a sampling of the concrete steps taken by some employers.

Success stories are the exception, however. In general, we face a much bleaker reality. People with disabilities comprised only 2.4 percent of all those employed in 1990 by organizations subject to the Employment Equity Act. The official estimate of their overall availability in the national labour force is 5.4 percent. Women with disabilities are especially vulnerable and even those who were employed in 1990 made barely seventy percent of the average male wage. And if our efforts to improve the representation of persons with disabilities were not enough, we now find ourselves drawn into a legal skirmish over what the correct definition of disability should be in this context. The Employment Equity Act Guidelines use a definition of disability which entails a limitation on an employee's opportunities (or perception of such a limitation) to do the job satisfactorily. Most employers have accepted these criteria; a small minority have chosen not to. Two banks, for example, have launched a legal challenge to the Guidelines themselves. Their contention is that they already have disabled employees who do not consider themselves disadvantaged in employment, because of the organization's efforts to accommodate them, and that their apparent representation of people with disability thus fails to reflect reality. Whatever the merits of this argument, it seems to us that time-consuming litigation will only serve to waste resources and delay progress, and will not meet the interests of any of those concerned. Nor can we accept the possible consequence that people with minor or temporary disabilities may become over-represented to the disadvantage of other would-be workers whose disabilities are more chronic or severe.

IN FIGHTING TRIM

The Commission is not, of course, oblivious to the problems of individuals whose disabilities may be less severe. Our concern with the so-called War Readiness principle that governs enrolment in the Canadian Armed Forces is a case in point. Reduced to its essentials, this policy requires that all members of the Forces, no matter what their trade or occupation, must be fit enough to play a combat role or undertake equally arduous duties. The reality is generally quite different: there are many service jobs, from cooks and clerks to musicians and librarians, where the incumbents are highly unlikely to perform strenuous physical tasks, whether in peace or war. Moreover, technological advances to military and other hardware have greatly changed the ways in which modern warfare is conducted, and a contemporary fighting force must be more than just a physical elite. It is our considered opinion that people with limited disabilities could, given the opportunity, perform many of the military and support tasks involved.

This is not an argument for throwing military standards out the window. What is at issue is their inflexible application to real but quite manageable conditions that may come within the broadest definition of disability. If the Armed Forces were more willing to look beyond generalizations to the functional abilities of individuals, many of their exclusionary decisions would not, in our view, withstand practical scrutiny. Such was the case, for instance, with a policy that prevented all individuals with psoriasis from enrolment. This was changed in 1991 only after the Commission interceded and under threat of having the matter decided by a human rights tribunal. The Forces are one of Canada's largest employers, and the Commission cannot accept that guarantees against discrimination based on disability that are in force universally in this country should not apply to them.

DRUG TESTING

The Commission has not changed its position on the unacceptability of widespread mandatory drug testing in employment. There is still no hard evidence that drugs are a significant problem in the workplace in Canada, or any proof that generalized drug testing improves safety on the job. On the other hand, there is every reason to fear that drug testing will unfairly discriminate against otherwise qualified job applicants or employees, not least because of the limitations of what test results can show as indicators of impairment.

Perhaps for a combination of these and other reasons, there has so far been no rush by Canadian employers to jump on the drug testing bandwagon. There have, however, been some exceptions. The Toronto-Dominion Bank, for example, has instituted a screening policy for all would-be employees. It maintains that such testing is necessary to ensure that clients' funds are secure, a concern that has not to our knowledge been expressed by other Canadian banks. The Canadian Civil Liberties Association was not impressed with these arguments and launched a complaint with the Commission to challenge the policy. At the time of writing, the investigation has been completed and we await comments from the Bank as to why it considers the policy to be a bona fide job requirement. The Commission will then review the explanations and determine what further action should be taken.*

Those who oppose drug testing are often caricatured as "soft on drugs" or as suggesting that drug use on the job is not dangerous. Nothing could be further from the truth. What distinguishes proponents from opponents of drug testing is that the latter believe that a means should bear some relation to its end. Screening out a person from employment because that person tests positive for a particular drug — cannabis in the vast majority of cases — is not essentially different from concluding that a person who

* At its February 1992 meeting, the Commission decided to attempt conciliation, and at press time we await the outcome of that process.

had a drink on a Saturday night is unsuitable for work the following Monday, except, of course, that cannabis is an illicit drug and alcohol is not. We must therefore repeat a now familiar refrain: a positive drug test does not demonstrate impairment or drug dependency; all it shows is some degree of recent exposure to that substance. Is this sufficient to deny an otherwise qualified person an opportunity to earn a livelihood? And to justify the invasion of privacy which is almost certainly involved? Not in our view.

Not only is the Commission of the opinion that there are no good social policy reasons to support an across-the-board drug testing program, but there is, in addition, some cause to fear that if unlimited drug testing were to become widely accepted, similar intrusions would follow. A Globe and Mail report last July told of an employee of an American company who was fired after a urine test revealed nicotine in his system, of another who had been let go for drinking after work, and yet others who had been forbidden to ride motorcycles or fined for being overweight. The only sound basis for a non-discriminatory approach to employment is to ensure that any qualification, limit or requirement is specifically and objectively tied to the ability to do the job. The best rule of thumb is that the more hypothetical and broad-brush the risks, evils or inconveniences the employer invokes for testing, the more questionable the job requirement and the closer it is likely to come to discrimination.

AIDS

If any such reminder were necessary, then 1991 was a year that heavily reinforced the message that AIDS is potentially a threat to all segments of society. Programs to educate the public about AIDS, its causes and the progress of the disease are vital to preventing its further spread. The overhaul of the federal AIDS program announced by the Minister of Health and Welfare in October was some recognition that the problem requires even more government action than it has received so far. The concurrent announcement that condoms would be made available in federal prisons was long overdue. The Ministers and departments concerned must be praised for applying common sense to what had tended to be an unmentionable public health issue.

But there is another means of HIV transmittal that does not feature in present preventive plans. It is well known that intravenous drug use is not uncommon in penitentiaries and that, since needles are often shared, HIV infection can be transmitted in this way. We could avert our eyes and argue that drug use is illegal and therefore that it would be wrong to condone the practice, even indirectly, in Canadian prisons. Or we could recognize that total interdiction of drug injection is impossible and try to find some way to deal with reality. The Commission believes that common sense and not moral posturing should apply. At the very least there should be ways to ensure that needle-cleansing agents are available. The debate about providing cleansing agents has been under way in Europe for a number of years, and certain institutions in Switzerland

have made bleach available for cleansing purposes. AIDS is a disease that demands more than half measures, and it is high time Canada took action in this direction.

The Commission also holds that discrimination on the grounds of HIV infection or AIDS, whether founded in fact or in suspicion, is a violation of the Canadian Human Rights Act. We continue to receive a small number of complaints related to discrimination on the grounds of AIDS. In November one such complaint, against the Canadian Armed Forces, was referred to a human rights tribunal to determine whether, as the complainant alleged, the Forces had released him because he tested positive for HIV. It takes no crystal ball, however, to predict that similar situations are likely to arise as the disease continues to spread, and that we must expect more rather than fewer complaints of AIDS-related discrimination. The Commission has put out a brochure on HIV-AIDS and Rights which urges employers, employees and members of the general public to guard against the myths, stereotypes and irrational rules that cause this kind of discrimination. Well-publicized corporate AIDS policies can offer essential information, as well as reassurance where needed. Discrimination and AIDS both thrive on ignorance and concealment. Education not only removes unnecessary fears, it may encourage both fairness and compassion.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

"Racism's back", announced the November 1991 issue of The Economist. While some may question whether it ever goes away, the present upsurge of xenophobia around the world undoubtedly touches a nerve in Canada as well. The call for more pluralistic politics and practical respect for cultural and religious diversity is real and strong. But so are the latest ethnic conflicts and the sometimes violent backlash against minorities. The kinder, gentler society being proclaimed by our neighbour to the south has been Canada's official philosophy for decades now. This is no doubt as much the result of a complex history as it is of humanitarian vision. But Canada has never completely freed itself, any more than any other country, from the corrosive effects of ingrained assumptions of racial superiority. We need to come to terms more directly with the reality that our nation is culturally a very mixed bag, and that that in itself is more of a blessing than a curse.

THE COMPANY OF STRANGERS

That great sounding board of Canadian opinion, the Citizens' Forum, heard copious testimony both to our tradition of tolerance and to some popular misgivings about whether we really know how to deal with the phenomenon of ethnic and religious prejudice. Canada's official policy of multiculturalism was frequently debated in the Forum, and many intervenors took the view that while the idea was perhaps appropriate, some of its manifestations had been less than helpful to the country. Thismay, however, have been more a delayed reaction to earlier aspects of the program than an objective assessment of its actual premises. The

present focus is much more clearly on our shared citizenship; and what makes that citizenship special are its unifying values of pluralism and acceptance of difference, values for which the word multiculturalism is simply a convenient if rather clumsy shorthand.

The nurturing of those values through the federal Multiculturalism Program cost $28.4 million in 1990-91, or a little more than one dollar per Canadian. Many would say it is a small price to pay for some fairly basic social cement. Despite dissenting voices, successive polls reflect strong public support, by as much as a two-thirds majority according to a CBC-Globe and Mail survey released in November. It may just be, with a little bit of luck, that Canadians will emerge from their present, somewhat self-inflicted identity crisis more confirmed than ever in their shared love of freedom and their basic respect for diversity.

Canada is sometimes thought to present a choice to new arrivals between joining a well-defined mainstream and preserving traditional ways and identities. In fact, this dichotomy is false in the first place in supposing a monolithic mainstream, and false additionally in imagining that immigrants have no better reason for coming to Canada than to recreate the culture and conditions they left behind. It bears recalling that whatever else it may be, today's Canada is a product of yesterday's flow of European and other migrants and that, for better or for worse, their contribution and that of the original inhabitants of these vast territories is the foundation on which we must continue to try to build a peaceful and productive society.

What we chiefly have to guard against is allowing ills that are the common human lot — everything from economic pain to social abuses — from becoming polarized by ethnic and cultural differences and turned into blunt instruments of discrimination. As Satya Das of the Edmonton Journal told a conference in that city last November, "Once we find the right words, we broaden the scope of understanding. Once we find the right words, we talk to each other as Canadians, Canadians who should have a more profound knowledge of one another's faiths and one another's origins. This becomes a process of inclusion, part of a social evolution toward a clearer meaning of Canada and Canadians." Canada is by its historic nature widely connected with other countries and cultures. When it manages to raise its eyes above its internal divisions, it offers the rare prospect of a successful and inclusive multicultural reality. That is what we have to work for.

IMMIGRATION

In its report, *New Faces in the Crowd*, the Economic Council of Canada concluded that most members of the public believe greater contact among different racial and cultural groups generally produces greater tolerance. The report also challenged a number of popular myths about

the economic effects of immigration and the possible erosion of cherished local traditions. "Nearly every immigrant more than pays for himself/herself in scale economies and lighter future tax burdens." Nor, the Council concluded, does immigration create unemployment. In that light, and mindful of the remarkable growth and mobility of world populations, Canada may have to adopt a less circumspect approach to increasing present levels of immigration than the Council deems prudent. In any event, one must certainly concur with its observation that the "pressure from refugee claimants is high and growing, and it is such that recommendations about levels (of immigration) could turn out to be purely academic." Moreover, leaving aside the many people around the world who think of Canada as a possible haven from their troubles, there are serious human rights problems associated with the large backlog of refugee claimants already in Canada, or for families that are obliged to put their lives on hold while applications to rejoin relatives or spouses make their way through the procedural labyrinth.

SUCH A LONG JOURNEY

There can be no question that our society has travelled far — perhaps further than most — on the road toward effective cultural pluralism. To some extent we have even been able to atone for historical injustices to certain groups along the way. Canadians of Chinese, Italian and Japanese origin, to name a few, have been victims of official discrimination on a significant scale, and we believe many Canadians would now acknowledge the inhumanities that were involved. Speaking to the National Congress of Italian Canadians in November 1990, the Prime Minister characterized the internment of Canadians of Italian origin during World War II as "part of a pattern of discrimination practised by the Government of Canada over a period of many years against Chinese-Canadians, Ukrainian-Canadians and others."

During the Gulf crisis, this historical record was again on the public's mind, particularly among citizens of Arab origin. As the Prime Minister observed of those earlier situations, "it is in difficult times that our rights and freedoms mean most. It is in difficult times we are put to the test." With the benefit of hindsight, our test results in 1991 were probably better than in the past, but certainly not one hundred percent. Incidents of verbal abuse and physical harassment against Arab-Canadians were widely reported and, it must be added, widely condemned. Canadians of various middle-eastern origins found themselves singled out for interrogation and surveillance by the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service. Whether or not the representatives of those agencies always acted strictly and conscientiously within their respective mandates is a further question, which has yet to be finally resolved, but it is clear that many Canadians of Arab origin continue to have doubts on that score.

While the excesses that occurred against Arab citizens in other countries did not happen here, it is equally clear that our journey to becoming a tolerant society is incomplete. This was again borne out by the persistent promotion of racial hatred by extremist organizations across the country — through rallies, telephone messages, newspapers, books and pamphlets. The defacing of prayer halls, cemeteries and other religious sites happens not only in Europe or Asia, it happens in towns and cities in Ontario, Alberta or Quebec.

Before we dismiss these as fringe phenomena, we need to recognize that the operating premise of hate-groups does not change: it is that scapegoats for society's ills are found most readily among those who can be distinguished from the mainstream. These 'strangers in our midst', are portrayed as standing in the way of a traditional society with an established hierarchy of power. It is true that at many levels, both official and unofficial, Canada has set its face against ethnic and religious intolerance, but it is equally true that the virus exists virtually everywhere and only a steady determination can keep it at bay. The Commission continues to pursue the hate merchants in this country and, as the year ended, was investigating complaints of telephone hate messages sponsored by racist groups from Vancouver and Winnipeg. Justice authorities in Winnipeg have also taken action to curtail the activities of an increasingly virulent Ku Klux Klan cell, the sponsor of the Winnipeg hate line, by laying criminal charges.

"No tolerance for intolerance" was also the apt response to Ku Klux Klan activities in Quebec last summer, and we find it encouraging that racism should have been made the specific target of a $7.5 million program announced by the Ontario Government in April. Any public education program on race should also be mindful of the role of minorities in the media, and of the overwhelmingly white face of much Canadian advertising. Such matters have a direct and widespread impact on the shaping of perceptions about the society we live in and about the status of its various members. Clearer and more effective industry guidelines would certainly help, as would practical suggestions about ways to make either the workplace or the public arena more welcoming and accommodating to people of all skin colours, backgrounds, affinities and persuasions.

Rights, however, carry certain responsibilities, and the business of fostering mutual respect is not a one-way street. Without a commitment to the values of common citizenship, the philosophy of pluralism lacks the necessary give-and-take. The report of the Economic Council mentioned above suggested a "moral contract" to this effect that could be tailored to Canada's needs. Formal commitments may not be strictly practical, but the idea that people need to be better informed about the basic social and legal rules that help to hold the country together is no more than common sense.

There could hardly be a better time to affirm and apply the central values of Canadian citizenship, most notably those of individual rights and mutual respect. The goals of human rights and awareness of our multicultural character are inseparable in encouraging the full and free expression of human diversity. Without a bold policy, we run the risk of repeating those aspects of Canada's history that smacked of intolerance in the past. "It is in the mixing of cultures, not in their preservation from change, that nations remain interesting and successful," noted The Economist in November. Canada's multicultural policies must be equally dynamic and forward-looking.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Any decline in overt racial or ethnic discrimination must be read in the murky light of the considerable covert or indirect discrimination that remains. There were reports last spring, for instance, of preferential screening by a number of Ontario's employment agencies. While several agencies argued that they were only responding to employers' preferences, there is no getting away from the fact that such subtle or not so subtle hints greatly affect who gets hired and are in obvious conflict with both federal and provincial human rights codes. In the event, the Ontario Commission approved settlements with two Toronto-based agencies that would have them introduce clearer anti-discrimination policies, train staff to apply them and introduce an employment equity plan.

Meanwhile, the performance of federal organizations in hiring visible minorities remains very mixed. In 1990, visible minority employees made up only 3.5 percent of the public service, as reported under Treasury Board's eight-year-old Employment Equity Program, a change of less than half a percentage point from 1989. The workforce availability estimate is 6.3 percent. By comparison, visible minority representation among all Canadian employers subject to the 1986 Employment Equity Act reached 7.1 percent in 1990, compared with last year's figure of 6.7 percent. However, the banking sector was once again largely responsible for this relatively strong performance, and even the banks' new hires were predominantly lower-ranking female employees. In terms of salaries, visible minority men earned ninety-five percent of the average salary for all men in the federal domain in 1990, while visible minority women earned just seventy-one percent, slightly less than women in general.

Among organizations in the federal or federally regulated sector, the representation and hiring of visible minorities is generally quite high in those professional groups that normally supply new generations of senior managers. What is striking, however, is how few members of visible minorities have attained the more senior management ranks, 2.1 percent in the public service and 3.0 percent under the Employment Equity Act. It seems no more than reasonable to ask why this is so. Some visible

minority representatives contend that there is a racial screen at work, however unwittingly or informally. If that is so, we need to acknowledge it, find out how the screen operates, and to set to work to correct its discriminatory effects.

Something of the sort is now being contemplated by the Employment Equity Division of the Treasury Board, and individual employers under the Employment Equity Act have also seen the need to put an end to racial ceilings. The Commission is proposing to undertake a review of employment equity practices in the National Research Council and Energy, Mines and Resources in 1992, both of which organizations have come under some fire from visible minority representatives for alleged failures to promote non-white employees on an equitable basis. The potential for cultural prejudices is every bit as great in bureaucratic hierarchies as on the shop floor, and the potential for cloaking them in official respectability is even greater. Government and business organizations need to examine their own consciences more rigorously. The work of anti-discrimination agencies like this Commission provides enough grounds to suspect that all is not well, but it is also up to those organizations to tackle the problem more directly than they have to date.

SEX

SPEAKING OUT

It must be entirely clear to any thinking person that women are by far the more common target of sex discrimination. Nor do the ways in which they have been discriminated against vary greatly over time or place. As a former Justice of the Supreme Court, Bertha Wilson, said in a speech to B'nai Brith Women last May, "as long as women are systematically subordinate to men, they will suffer, at the minimum, ongoing psychological domination and, at the maximum, physical and sexual abuse." This has been many women's situation for a very long time.

What has been changing, however, slowly but significantly, are our attitudes to sex discrimination and the patterns of sexism that are ingrained in much of human history. Now that the traditional silence has been broken, both women and men have begun to recognize just how pervasive sex discrimination can be and how important it is for both sexes that the balance be set right. Many aspects of discrimination caught the public eye in 1991, but none more than sex biases in the justice system, systemic economic disadvantages to women, and various forms of violence, from sexual harassment to physical assault.

THE JUSTICE SYSTEM

Women, law and the administration of justice was the focus of much discussion during the year. The issue was examined, for example, by the Manitoba Branch of the National Association of Women and the Law. Its report, *Gender Equality in the Courts*, released in March, concluded that sex bias runs through every aspect of the legal system from law

schools to the judiciary. The Association noted that recent court decisions by male judges make some of them seem wonderfully unaware of the realities that are faced by Canadian women. Others continue to make uncalled for comments that tarnish the reputation and credibility of the judiciary as a whole. Without wishing to belabour the obvious, surely judges, more than almost anyone else in our society, must be seen to be evenhanded and respectful of sexual equality.

Although the NAWL also reported that more women were being appointed to the bench, it was not satisfied that the rate was fast enough and pointed out that judicial appointments committees were still largely composed of white males. Picking up on this theme, the Minister of Justice, Kim Campbell, sponsored a three-day symposium on Women, Law and the Administration of Justice in Vancouver last June. The Minister made it clear that Canada's justice system must "reflect the reality of a group that constitutes the majority of the population. Justice for women is, quite simply, justice." She went on to promise action to increase the representation of women on the bench and in other senior federal appointments relating to the justice system (as of April 1991, only ten percent of federal judges were women) and to review ongoing constitutional litigation that affects women's equality.

In September, the Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Justice committed themselves as a group to eliminating sex discrimination in the justice system. Recognizing that men's and women's experiences are different in many ways, they stressed that both experiences are equally valid and credible from the judicial standpoint. The Ministers also noted how sex discrimination may compound other forms of discrimination: ". . . the complex interaction of issues which affect aboriginal women, women who are members of racial and other minorities, such as women with disabilities, must be explored in order to fully address gender-biased inequalities in the justice system." Madame Justice Wilson has been named by the Canadian Bar Association to head a task force on sexual equality in the legal profession.

THE ABUSE OF POWER

Speaking in April 1991, Supreme Court Justice Beverley McLachlin reminded us that for many years "domestic violence in the form of the assault of women by men was accepted both legally and socially. This acceptance was in part a reflection of the view of the husband's ownership of his wife, and his right to discipline her with physical force if necessary. As a consequence, 'wife battering' was rarely spoken of, rarely reported, rarely prosecuted, and even more rarely punished."

That these assumptions are no longer uncritically accepted is increasingly clear: women have been speaking out against them in unprecedented numbers and with a great deal of public energy. And there may at last be

the makings of a coalition of women and men to give them more credence and to take more vigorous action to deal with them. All this is to the good, but there is also much evidence to show that we are not there yet. Among the matters covered by the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry was the sequel to the death of Helen Betty Osborne, a young native woman who was raped and murdered by white youths. The murder investigation was notoriously dilatory, and the Inquiry report provides a graphic description of the effect of societal attitudes, not only in victimizing young native women but in burying society's bad conscience as well. The Inquiry concluded that it was evident that ". . . the men who abducted Osborne believed that young Aboriginal women were objects with no human value beyond sexual gratification. . . . It is intolerable that our society holds women, and Aboriginal women in particular, in a position of such low esteem." The Inquiry concluded that Ms. Osborne's murder was both a racist and a sexist act: "Betty Osborne would be alive today had she not been an Aboriginal woman."

In the course of the year the House of Commons Sub-Committee on the Status of Women heard from some 40 organizations on the same general theme. Among its least encouraging conclusions was the finding that violence against women remains largely a women's problem for which there is "minimal social awareness or support." That may at last be changing. The Government's response to the recommendations put forward by the Committee announced the establishment of a Panel on Violence Against Women that will hold hearings across the country and prepare a plan of action with timetables for government action. The Panel is expected to report to Parliament by December 1992.

ECONOMIC DISADVANTAGES

Among other recommendations made by the Sub-Committee on the Status of Women was a call for the Federal Government to "move within its own jurisdiction to eliminate systemic barriers which prevent women from enjoying equality of opportunity and security." The Sub-Committee's point was that the physical and sexual vulnerability of women cannot be divorced from the other socio-economic disadvantages from which they suffer. In its response, the Government referred to the review of the Employment Equity Act that is now under way as one way of redressing the balance. As we report below, it is true that women are making some ground, and improved employment equity legislation would undoubtedly help them to advance further. But it is not by any means the whole solution.

The Government's reaction leaves entirely out of account the legal requirement under the Canadian Human Rights Act that women receive equal pay for work of equal value. A more purposeful approach to pay equity is essential to the elimination of the economic disparities between men and women. In 1990, the average earnings for women who worked

full time was still only 67.6 percent of the average earnings of men. This issue goes beyond mere workforce representation to the right of all individuals in our society to be properly compensated for the value of the jobs they perform and not according to often sex-based assumptions about their market value.

SEXUAL HARASSMENT

Events south of the border have doubtless sharpened public awareness of sexual harassment in 1991, but the sad fact of the matter is that harassment exists everywhere and has shown considerable resistance to change over the years. Here in Canada, an Angus Reid-Southam News survey found that 37 percent of women and 10 percent of men who worked outside the home believed that they had suffered some form of sexual harassment. More than half of those who felt they had been harassed had done nothing about it. Such inaction is less surprising when one takes into account that only half of the women concerned believed their employer would take a harassment complaint seriously. It is an unfortunate fact that, although most organizations protest their aversion to sexual harassment, relatively few of them are clear about what it entails or at all effective in either taking action to prevent it or acting quickly and appropriately when it is brought to their attention.

In Canada, as elsewhere, there has been much discussion of what constitutes sexual harassment and what the employer's responsibility is for ensuring that it does not occur in the workplace. The answers are clearer than many people might think. In 1989, the Supreme Court ruled in Janzen and Govereau v. Platy Enterprises that the scope of sexual harassment in the workplace was very broad indeed, running "the gamut from overt gender based activity, such as coerced intercourse, to unsolicited physical contact, to persistent propositions, to more subtle conduct such as gender based insults and taunting, which may reasonably be perceived to create a negative psychological and emotional work environment." The Janzen decision also made it very clear that sexual harassment includes both situations in which demands for sexual favours are made under threat, and situations in which sexual demands are "foisted upon unwilling employees or in which employees must endure sexual groping, propositions and inappropriate comments, but where no tangible economic rewards are attached to involvement in the behaviour."

The matter of employer liability was extensively dealt with in Robichaud v. Treasury Board, a 1987 case in which the Supreme Court held that employers were liable for acts of sexual harassment committed by their employees in the course of their employment. Among other things, it means that employers have a clear interest in establishing effective anti-harassment guidelines. Yet a 1991 survey by the Hudson Institute found that only fifty-five percent of the organizations surveyed had a sexual

harassment policy and only one in five provided supervisory training on harassment issues. It appears, in other words, that a good many employers are simply crossing their fingers and hoping for the best.

With that possibility in mind, the Commission wrote at the end of the year to all federal employers to stress their obligations to prevent harassment and to take appropriate action when acts of harassment are brought to their attention. They were also reminded that the Canadian Human Rights Act protects employees not only against sexual harassment, but also against harassment on other grounds specified in the Act. Employers who do not have their harassment policy posted in prominent locations, who have not provided training for managers on the topic of harassment, and who do not provide and proclaim appropriate avenues of redress are, in a sense, asking for trouble. They should certainly not expect human rights tribunals to find that they have lived up to their duty to provide an environment free of harassment.

WORK IN PROGRESS

As we noted in last year's Report, there are two areas in which progress has been made in restoring some fairness between the sexes: the integration of women into the Armed Forces and the provision of proper facilities for women serving sentences in federal penitentiaries.

Nineteen ninety-one saw the release of the first Annual Report of the Minister's Advisory Board on Women in the Canadian Forces. Established in February 1990 to monitor the integration of women, the Board was a direct result of a 1989 human rights tribunal decision ordering combat-related positions to be opened to women within ten years. In general, the report found that progress was continuing. Women were now represented in all combat-arms occupations; they were also flying CF-18s and serving in most naval occupations at sea. There are, however, still problems to be overcome, and the Board found that progress varied from one area of the Forces to another. Service-wide problems that were identified included instances of harassment that went unreported, harassment that was reported but not investigated, the absence of an effective and flexible pregnancy leave replacement policy, and the need for assistance with family responsibilities to help women in the military cope with their other commitments.

In 1990, the report of the Task Force on Federally Sentenced Women outlined a plan of action to provide five new facilities to replace the outdated Kingston Prison for Women with four regional prison facilities and an aboriginal healing lodge. By and large it appears that the federal authorities are respecting the measures proposed by the Task Force, although concern has been raised by the choice of Truro because it does not fully meet the Task Force recommendations. Only time will tell whether the new regime will result in a genuinely more humane atmosphere for female prisoners.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Despite job losses in 1990 in many organizations covered by the Employment Equity Act, there were again small increases both in the overall number of women and in the number of aboriginal women who were hired during the year. However, at 0.6 percent, the hiring of aboriginal women was still well below availability (1.0 percent). The increase in the number of visible minority women hired (5.2 percent in 1990 compared with 2.7 percent in 1987) was more gratifying, but the situation for women with disabilities amounted to a net loss of 169 jobs. The overall representation of women with disabilities in 1990 was 1.2 percent, compared to an expected representation rate of 2.3 percent. They also continued to leave the workforce at a higher rate than they entered it.

The overall distribution of women in the workforce has not changed. In 1990, two thirds of the women working in organizations covered by the Employment Equity Act were concentrated in the clerical field. That concentration was even more pronounced for doubly disadvantaged women: approximately three out of every four women with disabilities or who belong to a visible minority worked in a clerical occupation. In 1990, the estimated average salary for permanent full-time male employees was forty thousand dollars. The comparable salary for all women employed full time was twenty-nine thousand dollars, while the average for doubly disadvantaged women was anything from one to three thousand less. All Canadians are losers in both economic and in non-economic terms when the abilities of half the population are under-utilized. To return to the wise words of Madame Justice Wilson, "we must begin to devise systemic remedies for what is undoubtedly a systemic problem . . ." and be "open to the possibility that some traditions would be better deposited on the scrap-heap of history."

MARITAL AND FAMILY STATUS

Institutions like marriage and the nuclear family that once looked almost as solid as the laws of nature have changed dramatically in our own lifetime, and the changes are far from over. The proportion of common-law unions has doubled in a decade and the number of non-traditional associations, including openly recognized relations between individuals of the same sex, has increased markedly. A strange prospect for some perhaps, but for others very much part of their reality. In any event, it is the Commission's business to accept human beings as we find them, to make certain that they are treated equally, and to ensure that our legal and administrative systems do not permit discrimination against persons who happen to live together in situations that differ from those of the majority.

In this context, the way in which the courts define 'family' in contemporary terms is of particular consequence. That is among the

issues that the Supreme Court of Canada is being asked to decide in the case of Brian Mossop v. Attorney General of Canada. Some years ago now, Mr. Mossop, a federal public servant, was denied leave to attend the funeral of the father of the man with whom he had been living for ten years. According to his collective agreement, time off could not be granted because his situation was not included in the definition of 'immediate family' whose members were entitled to bereavement leave. Mr. Mossop alleged that he had been discriminated against on the basis of family status. A human rights tribunal agreed, but the Federal Court of Appeal later said otherwise. This will be the first time the Supreme Court of Canada has been asked to rule on the interpretation of this particular ground from a human rights perspective.

Many of the eighty-nine complaints the Commission received in 1991 based on marital and family status were the result of provisions that appeared either to deny employment or on the contrary to provide unfair job opportunities for reasons of nepotism. In one case, a complainant was not allowed to take part in a government-financed course because her husband held an official position in the community. An investigation showed that the complainant's husband was not involved in the selection process for funding the course, and the organization therefore agreed to provide the complainant with information regarding future courses. In another case, a complainant who was told that she could no longer work as a part-time kitchen helper in the same area where her husband worked received compensation for lost wages in settlement of her complaint. On the other side of the issue, a complainant who was denied employment as a band constable, allegedly because she was less closely related to the band council members than the other two candidates, was later engaged by the band and received a housing subsidy and compensation for hurt feelings. The principle involved is the same in both cases: family affinities, no matter how broadly one may define family, should not normally form the basis for an offer or refusal of employment.

Tax law is the bane of everyone's existence at one time or another, but some people find it particularly insensitive to their family situation and ask the Commission to do something about it. Thus we have cases where married couples allege discrimination with respect to the equivalent-to-married exemption in the law, at the same time as common-law couples allege discrimination with respect to the married exemption. Whether or not there is a fundamental inequity in the tax treatment of these different categories of couple is not always easy to determine, although a study by Statistics Canada in the summer did seem to confirm that, in some areas at least, common-law couples fare somewhat better than those who are lawfully wedded. But such discrepancies are only part of the much larger question that we mentioned at the outset: how to keep a whole range of statutes that invoke marital or family status in line with contemporary practices. The Commission can and will pursue this matter through the customary complaint investigation process, but in the

end it will be up to the tax specialists to straighten out whatever discrimination has crept into the system. A similar problem has arisen out of Goods and Services provisions in the Excise Tax Act that may discriminate against young people who have independent income but fall below the age limit of nineteen that tax payers must meet to qualify for the GST rebate. The Commission is looking into a number of complaints on this issue that seem to hinge on a combination of age and family status.

Even when the Government is paying out money rather than taking it in, status problems can still arise. Couples receiving family allowances, for example, have filed complaints arguing that it is discriminatory for the allowance to be paid only to the mother. The Commission has been dealing with this issue on a continuing basis for a number of years. In 1985 we made a submission to the Committee on Equality Rights suggesting that the Department of Health and Welfare be instructed to review the policy of paying the mother only. Here again, the problem is not to discover whether the law differentiates, which it obviously does, but whether there remains a valid social policy reason for such differentiation and, if not, how best to modify the law. This latter question then becomes a matter of looking at a range of marital and family situations — married, common law, divorced, separated, custody, and so on — to see how the allowance can be most equitably applied in the interests of both parents and children. These are the kinds of adjustments that will increasingly have to be made to harmonize our human rights obligations and changes in the way we live.

SEXUAL ORIENTATION

The question of sexual orientation is perhaps the most glaring example of legislation lagging behind social realities and the fundamental premise that all human beings are equal in their rights. Whatever one's personal outlook on these matters, it is intolerable to this Commission that adverse treatment in the provision of services or in employment on the basis of sexual orientation should apparently go unchallenged in federal law. We have managed to turn the corner, at least as a matter of public policy, on the injustice of discrimination based on race or sex or creed, but prejudices against homosexuality are particularly difficult to eradicate. So it is that the Canadian Human Rights Act remains conspicuously silent about discrimination on grounds of sexual orientation, despite repeated recommendations from this Commission and a Committee of Parliament that the law be changed, and despite half a decade of promises by the Government.

That the Charter of Rights and Freedoms has been interpreted as providing such protection places us in the even more unacceptable position of denying a statutory remedy to individuals who have been discriminated against for a reason that is constitutionally proscribed. As

former Chief Justice Brian Dickson stated in Brooks v. Canada Safeway, underinclusion may be simply a backhanded way of permitting discrimination. An entire and not insignificant segment of Canadian society is not only denied the right to participate equally in that society, it is also denied access to a judicial remedy when it has been wronged. While we wait for the Government to square its conscience on this fundamental issue, let us at least report such practical progress as has been made on behalf of the people most concerned.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission has recognized that freedom from discrimination on the basis of sexual orientation is a right protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Abusive comments that might expose individuals to hatred or contempt on the basis of their sexual orientation have now been added to the existing prohibition against abusive comments based on race, religion, sex, and other grounds that closely mirror the Canadian Human Rights Act. In the words of the CRTC Chairman, "By including protection against abusive comment on the basis of sexual orientation, the Commission intends to ensure that the broadcasting system accurately reflects Canadian society and its traditional values of tolerance and fairness."

We had also hoped to comment positively on a proposed National Defence policy whereby sexual orientation would no longer be a barrier to a career in the Armed Forces. Unfortunately, not only has that policy not been formally announced, there is now apparently to be further study of the issue by the National Defence Consultative Committee on Social Changes. The Associate Minister of National Defence, Mary Collins, has questioned what can be done "on the issue of inappropriate sexual behaviour." As she put it: "Can we regulate tolerance for homosexuality where the official policy has been otherwise for decades?" Our answer is that the Charter clearly contemplates just that possibility, and a failure to revise manifestly discriminatory policies not only runs counter to the constitution but may also bring about the premature termination of useful military careers.

AGE

FOR A LIMITED TIME ONLY

The twentieth century may have its faults, but it has at least one achievement to its credit: an unprecedented extension of human longevity. A century ago, the average life expectancy in Canada was markedly less than it is today and the concept of retirement all but unknown. Extraordinary breakthroughs in health sciences and in social systems have, at least in the developed world, largely changed all that. So much so that now we must learn to live with the consequences of that revolution and with the inescapable adjustments brought about by our own good fortune. Throughout most of recorded history, only about one out of every ten human beings would even reach today's typical retirement age. In 1991, more than ten percent of Canadians were

already sixty-five or over and the great majority of the population could expect to reach or surpass that age.

One of the most obvious and immediate implications of this transformation is to put in question many of the employment and social security assumptions that we grew up with. It has been said that if you can anticipate the life-span progression of the baby boomers (people born between 1946 and 1964) you can see the future. Since the older boomers are already in their forties and thinking somewhat anxiously about the years to come, for all practical purposes that future is now. The post-war baby boom is well on the way to becoming the senior boom of the twenty-first century. While this may be common knowledge, and the plight of the older worker an occasional topic of sympathetic reporting, the full force of the message nevertheless still has yet to sink in. When more people live longer, we cannot expect that earlier assumptions about work, retirement, or even post-retirement will remain unchanged. One of the more paradoxical effects of what has been happening is that as the general population ages, medical and other advances are such that more and more people will likely feel fit enough to wish to extend their working lives. That expectation is certainly on the increase, and we must be prepared to deal with any age discrimination to which it gives rise.

JUST THE FACTS

This year saw the release of a major new study, which should put to rest the once popular myth that older workers are less efficient or less productive than their juniors. The study which was commissioned by the Commonwealth Fund, a private American philanthropic foundation, demonstrated that hiring older persons makes good business sense. What older workers actually contributed to a range of businesses was directly compared with what younger colleagues doing the same jobs had to offer. In addition to showing that older workers are cost-effective, the results also made it quite clear that they can readily be trained in new technologies, are flexible about work assignments and schedules, have lower turnover and absenteeism, and are often better salespeople. Although the study focused primarily on corporations in the United States and Britain, there is no reason to believe that these results would be significantly different in Canada. The argument that older workers are passé or a poor investment no longer holds water, and the usual knee-jerk justification for age discrimination disappears.

These findings happened to coincide with a report for the British-North America Committee predicting that, other things being equal, the proportion of Canadians who are over sixty-five years of age will increase from ten to twenty-one percent between 1980 and 2040. This would normally mean a growing number of potential retirees relative to a shrinking group of active workers. While this should not put paid to the idea of well-earned retirement, one must expect that the traditional

economic calculus that requires the old to make way for the young will come under increasing pressure from these changing realities. It will certainly be in the general interest to allow older people to remain economically active if they wish.

Age discrimination remains a real though all too seldom recognized factor in hiring and promoting policies in the workplace. Although most organizations have many persons over fifty in their employ, it remains difficult for people in that age bracket to find another job when their employment comes to an end or to gain promotions for which they are just as qualified as younger competitors. In some occupations the age barrier may be lower still. The hardship of this discrimination is especially pronounced among women, who receive no protection from current employment equity legislation's silence on age discrimination. Clearly a radical change in the attitudes of employers is needed if Canadians are not to be penalized for the offence of being older than current norms assume to be acceptable. When reliable studies show there is no necessary connection between age and competence for most occupations, the continuation of these discriminatory attitudes can only mean that Canada is ready to tolerate open prejudice in this dimension of its public life.

MANDATORY RETIREMENT

Notwithstanding such findings, judicial opinion continues to be divided on the rights and wrongs of letting people go simply because they have reached an age when they can conveniently be pensioned off. In 1991, the validity of mandatory retirement was both rejected and upheld in some important employment areas that fall under provincial jurisdiction. Support for the concept came from the Alberta Court of Appeal: in its decision in The Governors of the University of Alberta v. The Alberta Human Rights Commission and Olive Patricia Dickason, the Court ruled that the mandatory retirement policy of the University of Alberta did not violate Alberta's Individual Rights Protection Act, even though the Act prohibits employers from discriminating against employees on the basis of age. It held that Professor Dickason's release when she turned sixty-five was justified under section 11 of the Act, which considers obligatory retirement to be legal so long as the employer can convince the court that it is "reasonable and justifiable in the circumstances." The Court thus appeared to follow the 1990 Supreme Court decision in McKinney, which concluded that the mandatory retirement of university professors was justified because it permitted long-term planning both by the universities and the individual. Ms. Dickason has appealed to the Supreme Court. Whether it will come to the same conclusion in her case remains to be seen.

Meanwhile, an Ontario Board of Inquiry took a different view, albeit with respect to a different professional group. It found that the

mandatory retirement of police officers at age sixty violated the protection provided by the Ontario Human Rights Code. The Code prohibits age discrimination between the ages of eighteen and sixty-five, and mandatory retirement before age sixty-five is only permitted if the employer can show that there is a genuine occupational requirement for such a policy, and where such limitations can be shown to be both subjectively and objectively reasonable. While the Board of Inquiry did not find that the Police Department had any ulterior motive for its retirement policy, it also concluded that there was no evidence that it was introduced to meet specific work-related concerns. Furthermore, although some decline in physical and mental capacity could be observed with age, any increased risk that police officers over age sixty would be unable to perform their duties was not sufficient to justify compelling them to retire.

Although the immediate bearing of the Supreme Court's 1990 mandatory retirement decisions may have been limited in scope, their impact from the Commission's standpoint has been much more general and severe. Section 15(c) of the Canadian Human Rights Act continues to exclude mandatory retirement at "the normal age" from its prohibition on age discrimination. When the Court concluded that this type of exclusion was justified, it left the Commission with no alternative but to dismiss sixty-odd cases that hinged on that specific issue. We cannot but view this result as an unfortunate exclusion of individuals who should in our view enjoy the protection of the Human Rights Act.

As we have pointed out before, various jurisdictions, including the provinces of Quebec and Manitoba, as well as the Federal Public Service, have already done away with the mandatory retirement restriction without any apparent ill effects. Moreover, it is now three years since the Parliamentary Committee on Human Rights recommended that mandatory retirement be abolished for the entire federally regulated sector. The Commission therefore once again urges the Government in the strongest possible terms to amend the Canadian Human Rights Act to provide all employees within federal jurisdiction the right to have their competence, not their age, determine whether they are fit for a particular job.

Neither our institutions nor our economy has anything to gain from wilfully removing from the world of work people who are healthy, active, experienced and willing to continue. According to a Statistics Canada survey, the opinions of Canadians on the subject have already changed. The fall issue of Perspectives on Labour and Income shows only thirty-five percent of the population favour mandatory retirement. This support varied from province to province, but only in Newfoundland did a majority of the population continue to support such a provision.

RIGHTS OF THE CHILD

At the end of 1991, Canada officially ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 27 of that Convention imposes on Canada a duty to recognize "the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development." Canada cannot claim to be living up to this obligation when, according to a report on *Child Poverty and Adult Social Problems* prepared for the Senate Committee on Social Affairs, over one million children in Canada were living in low-income situations in 1990.

Although the economic privation of some children is arguably not the sort of problem that was contemplated by the age discrimination provisions of the Human Rights Act, it is no less a human rights issue. The plain fact of the matter is that too many Canadian children are living below an economic borderline where material shortages may be not only physically and psychologically stultifying but a denial of human dignity and fundamental freedoms as well. And to make things worse, the problem is particularly acute for aboriginal children and those who belong to other minorities. The Assembly of First Nations told a parliamentary sub-committee that registered Indian children, both on and off-reserve, are at least 2.5 times as likely to be poor as non-aboriginal children. The effects of poverty on this scale have been well documented: chronic illness, infections and viral diseases, high infant mortality, poor school performance, and malnutrition.

As the Senate Committee on Social Affairs reminded us, "There is no sounder investment in Canada's future than an investment in our children." It is hard not to conclude that we are failing to protect that investment. The term poverty is evidently one that can be given different meanings in different contexts, but whatever one's definition, Canada cannot pretend to be meeting the international norm of providing every Canadian child with a standard of living adequate for his or her development. In human terms, this is not only age discrimination, it amounts to a plain disregard for one of the most vulnerable sectors of our society.

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

The idea behind employment equity is a simple one: there are human predispositions that tend to put whole classes of people at an unfair disadvantage in the job market. To help offset such biases and enable all citizens to compete fairly and equally, Canadian law authorizes special programs designed to weed out systemic discrimination against traditionally disadvantaged groups. Various programs of this sort have been in place for almost a decade, and the federal Employment Equity Act passed its fifth anniversary in 1991. To the question how effective these initiatives have been, the general answer must be a much qualified "somewhat". But to understand why, we need to look more closely at the workings of the legislative and administrative machinery and where the work of the Commission fits in.

The first thing that needs to be said is that there are still many people with qualms about legislating fairness in employment at all, who continue to raise the spectres of racial quotas or reverse discrimination. As we shall see below, it is indeed hard not to be beguiled by numbers and percentages into the belief that a management goal of ten percent might as well be a ten percent quota. But in fact it is not. The object of employment equity is what it says: offering all *qualified* candidates a fair and equal opportunity to obtain work.

What prevents certain groups from enjoying that equality of opportunity is neither that employers have set themselves quotas for white males, nor that they alone are qualified. The problem is that white males already predominate, that like calls to like, and that over time selection, hiring and promotion processes have all taken on a character that sets a premium on recruiting more of the same. The goal of employment equity is to challenge employers to get beyond their own half-conscious predilections and take a clear-eyed look at the qualifications of other, less familiar candidates. When they can bring themselves to do that, representation goals will be obsolete. But in the meantime, comparing their performance with the population at large gives employers a broad idea of what they should be shooting at and compels them to examine what ingrained employment habits may be holding them back.

GETTING IT RIGHT

Like the job equity programs themselves, the Commission continued to make some headway in promoting greater fairness in 1991, but the pace was frustratingly slow. And it is only made more so by persistent weaknesses in the legal framework and a corresponding recalcitrance on the part of some employers. In October 1991, the Minister of State for Employment and Immigration announced that a Special Committee of the House of Commons would review the 1986 Employment Equity Act. The Committee is scheduled to report back by May 1, 1992, after which the Government will have some six months to respond to its

recommendations. This review provides everyone with a chance to take stock of what has been accomplished over the five years since the law was enacted and to consider what can be done to improve it. The fundamental question that faces the Committee is how far the 1986 Act has shown itself to be up to the task of equalizing job opportunities in a sector of the economy that (taken together with the federal administration itself) represents something like one million jobs.

The present Act, like the employment equity policy that applies to federal departments and agencies, presupposes that if all the covert and systemic barriers to fair employment were removed, it would lead to fair participation of all working Canadians within these organizations. To accomplish this, employers are asked to examine the representation in their workforces of four traditionally disadvantaged groups (women, aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities) and try to root out any features of their employment systems that might account for significant under-representation of those groups. The Committee will therefore have to consider three main questions:

- What does the statistical evidence tell us about the progress that has been made to bring about more equitable representation of the designated groups?

- What measures have employers taken to bring about improvements; and how good are the employment equity plans that the law requires them to put in place?

- How successful have current monitoring and enforcement provisions been in ensuring that the Act is working; and what can be done to improve them?

THE STATISTICAL RESULTS

Each year some 370 employers covered by the Act are required to submit to the Minister of Employment and Immigration a comprehensive breakdown of their workforce that reflects the representation of the designated groups in various occupations and their share of any hirings, promotions and terminations that have occurred in the previous year. In 1990, those employers reported on a total of approximately 633,000 jobs. Departments and agencies coming under Treasury Board authority account for another 231,000. A further twenty federal organizations not covered by Treasury Board policy comprise an additional 120,000 jobs. When compared with the statistics from 1987, all four designated groups increased their overall representation to some extent, but the gains must be viewed very cautiously.

Women

The representation of women in those companies that are covered by the Employment Equity Act reached almost forty-four percent in 1990. This is very close to the overall availability rate for women in the labour force and, as such, is evidently a positive development. Women, however, remained poorly represented in the transportation and "other" sectors (mining, grain elevators, etc.), and a majority of women still found themselves in clerical jobs. Nor were they well represented in upper management, although there was a significant increase from 4.8 percent in 1987 to 7.7 percent in 1990. Women's share of semi-professional jobs actually decreased from 19.8 percent to 18.8 percent over the four-year period, and not enough progress was achieved among skilled, semi-skilled and other manual workers groups.

Women have also reached the general availability rate of forty-four percent among federal departments and agencies. Here too, however, their distribution is very uneven from department to department and level to level. Departments such as Employment and Immigration and Health and Welfare are about sixty-five percent female while in Fisheries and Oceans or Transport their representation remains in the twenties. Most striking are the disparities in women's hierarchical distribution in the public service, which ranges from almost eighty-four percent in the administrative support category to about fifteen percent in management.

Visible Minorities

Members of visible minorities are estimated to make up about 6.3 percent of the available labour force in Canada. Over the four years covered by the Employment Equity Act statistics, they registered gains in all sectors of the workforce. The 1990 rate of representation ranged from very high in banking (12.8 percent) to somewhat below the availability figure in communications (5.5 percent) and substantially below in the transportation and "other" sectors (4.0 and 4.7 percent respectively). In upper management, visible minorities are still under-represented overall, although some gains have been made since 1987.

Within federal departments and agencies, the representation and hiring rates for members of visible minority groups have improved over the four years from 1987 to 1990, but their overall representation at the end of that period (3.5 percent) was less than half of what it was for private sector employers. Representation met or exceeded the availability estimate of 6.3 percent in only five of forty-four organizations covered by Treasury Board's employment equity program. In the executive group, visible minorities are far from being adequately represented (2.1 percent).

Aboriginal Peoples

Among the organizations covered by the Employment Equity Act, representation of aboriginal peoples stayed disturbingly low in all

industrial sectors over the period from 1987 to 1990, although the overall proportion rose slightly from 0.7 to 0.9 percent. Aboriginal employees were also more likely than non-native workers to be found in semi-skilled and other manual work, and considerably less likely to be found in management and professional jobs. The hiring rates of aboriginal peoples remain well below availability, and retention is a continuing problem.

Representation of aboriginal peoples in federal bodies improved only marginally between 1987 and 1990, from 1.8 percent to 1.9 percent. While this may appear to approach the general availability estimate of 2.1 percent, the appearance is deceptive. The rate is below availability in thirty-four of the forty-four departments and agencies covered by the program. If the Department of Indian and Northern Affairs (19.7 percent aboriginals) is excluded from the calculation, overall native representation drops to 1.6 percent. The hiring rate exceeds the availability estimate of 2.1 percent, but the departure rate is considerably higher, with the result that more native employees are leaving than entering.

Persons With Disabilities

People with disabilities also had very little to show for several years of effort. Their 1990 employment share under the Employment Equity Act remained well below the availability figure of 5.4 percent in all sectors, although there were increases in the actual numbers from 9,411 to 15,121. Moreover, these figures may not be an altogether reliable indicator of progress. Several large employers have resurveyed their workforces using broader definitions of disability and thereby increased the numbers. Analysis of the hiring and termination data confirms that the apparent gain that was achieved from 1987 to 1990 came more from greater self-identification among existing employees than from increased recruitment of disabled people. Real gains in some occupational groups were offset by losses elsewhere, and the overall picture did not reflect a great readiness on the part of employers to engage people with disabilities.

The representation of people with disabilities among federal departments and agencies in 1990 was slightly better than among employers covered by the Act. But, at 3.1 percent, it is still substantially below national availability. Only five out of forty-four departments bettered the availability figure in 1990. It is also disquieting that the termination rate for people with disabilities exceeded the hiring rate in both the public and the private sectors over the four years in question. This clearly overshadows improvements in their overall representation.

Two things that are certain to emerge in the hearings of the Special Committee are the exasperation of those who speak for the designated groups at the slow rate of progress, and their perception that the Act lacks

the kind of legal teeth needed to convince sometimes dilatory employers. The rate of progress has obviously been disappointing to the Commission as well, and one reason why employers have been slow to respond may indeed have been the Government's predominantly hands-off approach to the application of the law. The Commission has tried to make good this deficiency by a combination of coaxing and pushing, but we would be the first to agree that too large a part of our effort has been absorbed by the ungrateful task of persuading employers — or even government authorities — that employment equity is the Commission's business.

THE ACT AND THE COMMISSION

When the Employment Equity Bill was before Parliament, the question naturally arose of how it would be enforced. In the end the Government concluded that no new agency or mechanism needed to be created, and that its application could be effectively monitored by the Human Rights Commission using the powers of its own Act. Since that Act both forbids discrimination in employment and allows for special programs to remove discrimination against traditionally disadvantaged groups, it seemed reasonable to suppose that a combination of the information generated by the Employment Equity Act and the existing powers of the Human Rights Commission would suffice to make employment equity work. It is up to the Special Committee to decide how far that has been the case, but the Commission can at least give an account of the approach it adopted, what it has so far achieved, and what seems to us the best hope for a more effective future scheme.

When the Employment Equity Act was introduced in 1986, the Commission decided that it could promote its application in several ways: by investigating third party complaints; by initiating its own complaints; by inviting certain employers to join in a cooperative review of their employment systems; and by giving as large a number of employers as possible our own analyses of how well they were doing in meeting the requirements of the Act. On balance, we believed that a joint review was preferable to the adversarial and potentially litigious complications of complaint investigation, but we readily accepted that we had no choice but to investigate a valid complaint and might indeed feel compelled by the statistical evidence to initiate one of our own. Over the last four years the Commission has therefore been engaged in joint reviews and complaint investigations that involve roughly two thirds of the workforce covered by the Employment Equity Act and three quarters of employees covered by Treasury Board job equity programs.

REVIEWS

After a considerable breaking-in period, during which employers became adjusted to our working methods and we to theirs, our joint reviews got started in 1989 and began to produce significant results in 1991. Five reviews were completed, with Marine Atlantic, the Royal Bank, the Saskatchewan Wheat Pool, the Department of External Affairs and

International Trade and the Department of National Defence, and the action plans of each of these institutions will be monitored by the Commission for the next three years. Another fourteen reviews are expected to be completed in 1992. These involve three large government departments and eleven major private sector corporations. In 1992 the Commission will be undertaking a series of new reviews, involving, among others, the National Research Council, the RCMP and Via Rail.

COMPLAINTS

Of seventy-three complaints received since 1988, two have been fully resolved, and another dozen are now in settlement negotiations. All of the investigations in which employers are cooperating with the Commission should be completed by the end of 1992 and most of them resolved satisfactorily. However, five major companies chose to contest our authority in 1991. Air Canada, Canadian Airlines International, CP Rail, CP Express and Transport, and Greyhound have filed challenges in the Court, and progress in dealing with complaints against them is effectively stalled as a result.

Bell Canada and the CBC also originally declined a joint review, and the Commission initiated its own complaints against them in July 1989. Both employers then launched court challenges questioning the Commission's right to undertake an investigation. In August 1991, the CBC and the Commission finally agreed on a joint review covering all four designated groups and the Commission withdrew its complaint. (The Corporation's legal challenge to the complaint filed by the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group remains in effect.) There is reason to hope that the results of the review will form a basis for resolving all outstanding employment equity complaints against the Corporation. Discussions with Bell Canada are also continuing.

ENFORCEABILITY

The most persuasive measure of success is a positive change in the statistical representation of the designated groups. However, only changes in the job policies and practices of employers can really ensure a lasting transformation of their workforces. Such changes run the gamut from appointing full-time employment equity staff, revising educational and mobility standards or adjusting facilities to make them more accessible, to establishing recruitment programs aimed directly at underused pools of workers and providing succession planning that gives designated groups more opportunities for promotion. Another advantage of this kind of procedural change is that it is not limited to organizations that are under active scrutiny. In 1991, Commission staff held workshops with about 100 employers not involved in either complaint investigations or reviews and advised them on what they should be doing to put their programs on a solid footing.

For those who believed the Employment Equity Act should be an enforceable law to open job opportunities to the disadvantaged, recourse to the Human Rights Commission has, for the last four years, been virtually the only game in town. As the Special Committee will doubtless discover, the problem of enforceability is still there and will require at least three things to resolve it:

- the law must provide that the Human Rights Commission or another independent agency have all the necessary authority to monitor employment equity performance;

- the law must stipulate clearly the enforcement procedures and recourse that will be available where evidence of discrimination is discovered;

- there must be no ambiguity about the definitions of designated groups or about what constitutes evidence of discrimination in the eyes of the law.

It is no secret that there have been numerous difficulties since 1988 on all three fronts. The question of definitions, for example, has been particularly acute when it comes to deciding what counts as a disability for purposes of the Act. The regulations define employees with disabilities as those who "agree to be identified as having a persistent disability and who believe themselves (or believe an employer would consider them) disadvantaged in employment." Many employers, however, have used a broader definition that excludes the "disadvantaged in employment" component, and some have used definitions so broad that experts could find no valid basis for comparing the employer's representation data with the official availability estimates of Statistics Canada.

In November 1990, the Disabled Persons Coalition asked the Federal Court to order the Minister of Employment and Immigration to enforce the use of the definition provided in the Regulations. The Court declined to do so, on the technical grounds that the complaint was brought by an organization without the proper standing against a minister who, moreover, was the wrong minister. However, the Employment and Immigration Commission issued a circular restating the requirement to use the proper definition when collecting information for employment equity reports. Many 1990 reports nevertheless used definitions that do not conform to the Act, thereby producing data that were seriously flawed. Some employers went further. In August, the Toronto Dominion Bank and the Bank of Nova Scotia filed a statement of claim asking the Federal Court to rule that the definition of persons with disabilities contained in the Regulations was not consistent with the Employment Equity Act. If successful, this action would seriously affect the ability of any monitoring or enforcement agency accurately to assess

whether or not organizations are employing people with disabilities at an appropriate level.

It is no less urgent to spell out what constitutes an infringement of the Act and what evidence is sufficient for a complaint of discrimination or non-compliance. One obvious way to ensure better enforcement is to provide an independent agency with the necessary powers and resources to do the job. If no new agency is to be created for that purpose, the Commission is ready to continue to assume that role. At the same time, we would urge the Committee not to make the Act overly prescriptive on how employers must assess and correct their deficiencies. What matters is that they should understand clearly what their obligations are and what standards will be expected of them from the monitoring standpoint. The Commission has had its greatest success in dealing with employers on the basis of joint reviews, when the employer has a commitment to the process at a senior level and is prepared to do something about it.

What is chiefly needed from the present legislative review is a combination of stronger direction and clearer accountability. It must be placed beyond any doubt that Parliament is committed to the legitimacy of programs designed to redress the historical discrimination that still affects the four designated groups. The object of those programs is not to provoke adversarial litigation from which no one truly benefits, or to impose inappropriate quotas, but to bring employers to a better understanding and implementation of the benefits of equal opportunity and to encourage them to move in that direction.

PAY EQUITY

The idea that work done mainly by women is very often undervalued is anything but new. A hundred years ago, that tireless reformer, Sidney Webb, declared that "women's inferiority of remuneration for equivalent work is . . . the direct or indirect result, to a very large extent, of their past subjugation." Webb went on with characteristic optimism to suggest that, since the gap in wages was mainly due to customary attitudes, a mixture of public education and female solidarity would suffice to remove it. In part he was right, but a century later that hope has still not been borne out. The segregation of labour, sometimes virtually unconscious, into "men's work" and "women's work" remains a solid feature of the economic landscape, and the historic disparagement of women's work is still reflected in the wages paid to many people employed in predominantly female jobs — nurses, dieticians, librarians, secretaries, service representatives and the like.

Thus, even as employment equity begins to open up new occupations to women, the worth of the jobs they have traditionally done remains to be acknowledged and fairly compensated. Moreover, Webb's explanations of women's relatively low earnings have been borne out by modern research: studies consistently show that about a quarter to a third of the

male-female wage gap, which now stands at 32 cents on the dollar in Canada, may be attributed to the traditional undervaluing of female jobs. However, his proposed solutions of education and solidarity, while important, are ultimately inadequate. To get at the discriminatory standards that help to hold women's wages down, it is necessary to implement pay equity programs in a more systematic fashion.

The concept of equal pay for work of equal value was formally enshrined in international law by the International Labour Organization's Convention 100 in 1951. Since the late 1970s, the federal government, eight provinces and the Yukon have adopted the principle. The wage gap, however, has closed by just eight cents during the last twenty years. In part, this may reflect such factors as economic slowdowns as well as the need to allow some time before pay equity laws fully take effect. But it is also a serious indictment of the strategy behind some of those laws. While the principle underlying pay equity is sound, the legislation passed to implement it has often lacked the power to make economic justice for women a reality. This has certainly been the case at the federal level in Canada.

A DIFFERENCE THAT COUNTS

The Federal Government was one of the first to legislate pay equity provisions, in the Canadian Human Rights Act of 1977, but this head start has not translated into greater progress over the years. One reason is almost certainly the absence of a positive duty for employers, including the government itself, to eliminate sex-based wage discrimination by reviewing and adjusting their pay systems across the board. Five provinces have adopted a systemic approach of this sort to what is clearly a systemic problem. The federal authorities, in contrast, continue to rely on complaints brought by individuals, unions or the Commission itself, under the Human Rights Act. Unfortunately, this complaints-based model puts the onus on a potential complainant to build a case of wage discrimination without having access to the employer's evaluation and compensation systems. Too often, in the event, employees who think their work may be undervalued do not have enough information to feel comfortable about coming forward, and employers lack any incentive to review their own pay practices and thus provide the necessary evidence.

In 1991, the weaknesses of the complaints-based model were further accentuated by the Government's refusal to implement full pay equity for women working in the federal public service, even after a major study in which it had actively participated produced evidence that employees in a number of female-dominated jobs were underpaid. This issue attracted considerable media attention during the Public Service Alliance strike in the fall, but the dispute has a much longer history, beginning with complaints that go back to 1979. Its current phase dates from early 1990, when a five-year-old joint union-management study to establish fair rates

of pay for nine female-dominated classifications broke down and the Government unilaterally decided to make interim salary adjustments to most of the employees concerned. The unions complained that these payments were insufficient and did not fully correct all discriminatory wage disparities. The Commission was asked to investigate and found that, though a welcome first step, the adjustments were not sufficient to eliminate all the wage discrimination identified in the study. When the Government disagreed, it left the Commission no option but to refer the case to a human rights tribunal.

That tribunal began its hearings in September, but not before the Government had brought a motion before the Federal Court to have the tribunal quashed on the grounds that the Commission had exceeded its jurisdiction and that its Equal Wages Guidelines were flawed. The Court turned down the motion, saying that the tribunal was the best place for the complexities of the case to be argued. The Government unsuccessfully appealed this decision as well.

The Commission is making the case that serious inequities against women persist, to the extent of several hundred million dollars in back wages. Its position is based on the same information that was so painstakingly produced by the five-year joint study involving the Government and the unions — information that the Treasury Board now apparently seeks to disown. One must wonder in the circumstances whether the federal employer is or is not ready to pay the bill for the very principle of equal pay enshrined in its own legislation. And it is not just wage equality in the federal public service that is placed in doubt. It is equally problematic whether other employers will commit time and energy to changing the wages of their female employees, if the largest organization in the country cannot see its way to doing so.

Meanwhile, 68,000 federal employees are waiting. This apparent unwillingness to deal with the total wage gap identified by a study in which it had voluntarily taken part, together with subsequent attempts to undermine the human rights tribunal, demonstrate why changes to the Canadian Human Rights Act are needed to provide a more rigorous and expeditious way of dealing with sex-based wage discrepancies. At the rate we are going, it could be many years before Canada's national and international commitments to equal pay for work of equal value are finally respected in full.

Since 1987, the Commission has proposed a series of amendments to the Act that would oblige employers to demonstrate a willingness to deal with wage discrimination and guarantee economic fairness to Canadian women. Among other changes, these would provide that employees share in developing and implementing pay equity programs and permit employers to phase in pay adjustments. They would also shift the emphasis away from costly, time-consuming and confrontational

complaint investigations in the direction of active compliance based on cooperation and systemic reform. Employers and unions that have already undertaken genuine pay equity programs would be a step ahead of the game and would have no difficulty in completing their programs. Those that have hesitated to begin would be faced with a clear legal obligation to equalize their wage structures in a thorough but measured way.

IN THE INTERIM

In the absence of such amendments, the Commission continued in 1991 to do what it could under the existing equal wages provisions. The total number of wage discrimination complaints on our books almost doubled in the course of the year, partly, as we see it, because of increased media attention and the impact of some provincial pay equity laws that have raised awareness and expectations, and partly as a result of the impatience of several public service unions with the Government's present approach. Another source of new investigations was the Department of Labour's program of payroll inspections. Where these inspections suggest sex-related wage discrimination and the employer does not appear ready to correct it, the Department refers the case to the Commission for further investigation. Of the three referrals the Commission has received since 1990, one was resolved when the employer agreed to pay the necessary adjustments, the second prompted an internal pay equity review that is now underway, and the third is still being looked into.

One important case that came to a successful conclusion in 1991 involved community health personnel working for the Federal Government. A human rights tribunal ruled that their jobs were underpaid because the Government's evaluation system failed to take into account several significant requirements of their work, such as training in health care practices, knowledge of native cultures and languages, and exposure to difficult environmental conditions. The tribunal decision stressed that fair and unbiased job evaluation entails recognizing all important aspects of the job. It also set a precedent by obliging the employer to revise its classification system in consultation with the Commission. The salaries of the employees were ordered to be adjusted retroactively by several thousand dollars a year.

The Commission is also providing guidance to two major pay equity studies, one involving the Government of the Northwest Territories and the Union of Northern Workers, and a second, Bell Canada, the Communications Workers of Canada and the Canadian Telecommunications Employees' Association. The commitment shown by the parties participating in these studies could serve as a model to employers and unions which have continued to dither while employees in predominantly female jobs were taking home pay cheques considerably smaller than they should be.

There are many factors still at work in our society that diminish the overall economic status of women, and the undervaluation of "women's work" is only one of them. As these pages suggest, full equality entails solutions to two distinct but related problems. Clearly, as long as women are ghettoized by long-standing employment patterns and the so-called glass ceiling, they will remain second-class citizens in the work world. Hence the importance of employment equity programs: not so much in the 1990s to increase their sheer numbers in the workforce as to provide a better distribution hierarchically and by industrial sector. But employment equity alone is insufficient; we must also ensure that women are properly paid when they remain in traditional jobs, as many doubtless will for the foreseeable future. The only way out of that box is the honest recognition that they often are underpaid in those situations, and that nothing less than a vigorous and systematic review of pay systems themselves will suffice to bring about lasting change.

CASE WORK

PUTTING SOCIETY TO RIGHTS

As a general philosophy of human rights has developed over the years in Canada, we have all come to have a clearer idea of how the disputes that underlie the forbidding word "discrimination" can best be settled as matters of law and policy. By and large, the interpretation and application of Canadian human rights law have been decided by the administrative tribunals established for that purpose. From time to time, however, a case arises that, because of its wider implications or because the related jurisprudence is contradictory or confused, demands some clarification from the courts.

In so far as there is a pattern that has emerged, it appears to reflect a willingness on the part of the courts to defer to the ability and experience of human rights bodies themselves to make consistent sense of the laws they are given, while at the same time offering their guidance on two important questions: first, the adequacy of our present human rights laws vis-à-vis the imperatives of the Canadian Charter; and second, the duties of human rights agencies to abide by appropriate rules of consistency and fairness. At the risk of overgeneralizing, we may say that the courts will most often leave it to commissions, boards and tribunals — on the basis of a substantial body of previous jurisprudence — to define the discoverable characteristics of discrimination and either to redress the wrong or to establish what it means in practice to accommodate the special needs of individuals or groups who might otherwise be victimized. At the same time, they clearly intend to hold those agencies to clear and rigorous procedural standards that will be the same for all Canadians everywhere.

EQUAL BENEFIT OF THE LAW

Important as interpretation and procedural fairness may be, they cannot offset defects in the law itself. That is why the Commission continues to advocate the inclusion of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Human Rights Act. Following a decision by the Ontario Court of Justice (General Division) in September 1991, this issue has now become a question of some practical urgency for the Federal Government. In *Haig and Birch* v. *Her Majesty the Queen in Right of Canada and the Minister of Justice of Canada*, a judge of the Ontario Court held that the absence of sexual orientation from the prohibited grounds in section 3(1) of the Act was a breach of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. One of the applicants, Joshua Birch, had been a member of the Canadian Armed Forces for five years. After he told his commanding officer that he is homosexual, he was informed that the Forces' policy meant that he would no longer qualify for promotions, postings or further military training.

When Captain Birch discovered that he could not claim the protection of the Canadian Human Rights Act, he challenged the constitutionality of

section 3 of the Act under section 15 of the Charter, which deals with equality rights. Similarly, Graham Haig argued that, in the event of discrimination because of his sexual orientation, he would be denied recourse to the Act. Both complainants asked the Court for a declaration that lesbians and gay men had the right to the protection and recourse afforded by the Canadian Human Rights Act and should be able to seek redress when they were discriminated against because of their sexual orientation. The judge held that the Charter purported to give recourse to a legislative tribunal to all Canadians who believed themselves to have been discriminated against on those grounds. In his estimation, section 3(1) of the Act was "underinclusive" in that regard and contrary to the guarantee of equal benefit of the law set out in section 15(1). It was therefore discriminatory. The effect of this judgement would be to render the legislation as it now stands null and void, but the judge stayed his decision for six months, or until an appeal had been heard, and ordered that the Act remain in force during that period.

The Crown has appealed this decision. Mr. Haig and Mr. Birch have cross-appealed, asking for more specific declarations on the rights of homosexuals vis-à-vis the Canadian Human Rights Act. Our position is that section 3 of the Act does indeed deprive homosexual persons of the right to have a complaint of discrimination dealt with by the Commission. This is a clear denial of equal benefit of the law, contrary to section 15 of the Charter, and in our view cannot be considered justifiable as a reasonable limit under section 1. Section 3 should be declared inoperative with the order to that effect suspended for a sufficient period of time to permit Parliament to amend the Act. In the meantime, the Commission should be able to administer the Act in conformity with the Charter, by accepting and investigating complaints of discrimination on the basis of sexual orientation.

In a related matter, the Supreme Court of British Columbia ruled in August that same-sex couples were included in the definition of spouse for the purposes of the Province's Medical Services Act regulations. At issue in *Knodel* v. *Her Majesty the Queen in Right of British Columbia* was the right of Timothy Knodel's same-sex partner to the medical coverage extended to a dependent spouse under his medical services plan. As defined in the regulations, a spouse "includes a man or woman who, not being married to each other, live together as husband and wife." The Medical Services Commission had denied the benefits on the grounds that this definition applied only to legal marriages and common-law relationships of a heterosexual nature.

In the judge's view, the phrase "live together as husband and wife" did not require that a couple *be* husband and wife. It was meant to include relationships that involved emotional and sexual commitments, as distinct from siblings or other adult persons who lived together without sharing such bonds. The judge found that the evidence showed that, in

this sense, Mr. Knodel and Mr. Garneau lived together "as husband and wife." Although the judge held that section 15 of the Charter did not require an interpretation of 'spouse' that included a person living in a homosexual relationship, she nevertheless found that Mr. Knodel had been denied his right to equality under section 15 when he was not granted spousal medical coverage for Mr. Garneau. Nor could this discrimination be justified under section 1 of the Charter. The judge therefore ordered that the Medical Services Act regulations be reinterpreted to include same-sex couples.

The Federal Court took the opposite view in a case involving the Old Age Security Act. James Egan and John Nesbit challenged the Act when they were denied the spouse's allowance normally available to heterosexual couples when one partner reaches the age of 65 and the other is between 60 and 65. The judge rejected the two men's claim that the pension law discriminated against them because of their sexual orientation, contrary to the Charter. He grouped same-sex couples with heterosexuals who live together but do not present themselves as married, such as siblings, parent and child, relatives or friends. The judge therefore saw nothing discriminatory in a law that provides benefits not accorded to them to married heterosexual couples, who have traditionally been treated as the basic unit of society. The denial of the spousal allowance to the applicants was, said the judge, based on their non-spousal status rather than their sexual orientation. The applicants will appeal this ruling to the Federal Court of Appeal.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

RELIGION

Troubling outbreaks of racism, and ethnic and religious strife, were very much in the news this past year. But with an increased awareness of our vulnerability in this area also comes some capacity for change. In the Canadian human rights arena such changes are sometimes small, but even individual complaint settlements can help to shift the balance.

The first Commission settlement in a complaint of religious discrimination since the 1990 Supreme Court judgement in *Alberta Human Rights Commission* v. *Central Alberta Dairy Pool* firmly reinforced the ruling that employers have a duty to accommodate employees. Clarence Hoolsema, a member of the Worldwide Church of God, alleged that Westshore Terminals Limited restricted his employment opportunities by limiting the shifts it would allow him to work in order to avoid conflicts with his observance of the Sabbath. A mutually satisfactory scheme allowing Mr. Hoolsema to trade shifts and use leave days and holidays to avoid such conflict was provided for in a settlement that also compensated him for lost wages and provided $6,500 for mental suffering and loss of self-respect.

The complainant in *Kurvits* v. *Public Service Alliance of Canada and Treasury Board* belonged to the Marathon Baptist Church, which

believes in the complete separation of church and state. The Church is not registered as a charitable organization under the Income Tax Act since such registration is contrary to its religious beliefs. Benno Kurvits was consequently refused permission to pay the equivalent of his union dues to the Church rather than the union, as this would have conflicted with the collective agreement. A human rights tribunal held that the requirement of Income Tax Act registration was discriminatory in this case. It ordered changes in the collective agreement and a sum equal to the amount of the dues to be paid to a charitable organization agreed upon by the parties. Mr. Kurvits was also awarded $360 for legal costs and $1,000 for damage to his feelings and self-respect. The Treasury Board has appealed this decision to a review tribunal.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

A tribunal hearing in *Grover* v. *National Research Council* has been completed, and we are awaiting a decision. Chander Grover, a physicist with the NRC, filed a complaint alleging race discrimination when his research funds were cut off and his research programs cancelled. He alleged that he was denied promotions as well as the assistance of summer students, visiting professors and scientists. Dr. Grover later lost his job, though he was subsequently reinstated as a result of a union grievance. The human rights tribunal decision is expected in 1992.

Mary Pitawanakwat, a woman of Ojibway ancestry, was employed as a social development officer by the Secretary of State's Department. She alleged that she was subjected to adverse differential treatment, harassment and eventual dismissal because of her race. A tribunal was appointed in 1990 to hear the complaint but the hearing was adjourned pending determination by the Federal Court of certain jurisdictional questions that we report on below. The hearing resumed at the end of 1991.

In *Gannon* v. *Canadian Pacific Ltd.*, the complainant, who is black, alleged that he was denied promotions, overtime work, training and other assignments because of his race and family status. He also alleged that he was disciplined more severely than non-black employees and harassed by his supervisors and co-workers because of his race. He was the only black employee in the respondent's Vancouver yard, and over several years had bid on a number of jobs that were given to other employees with less seniority. In one instance, the successful candidate was the son of a supervisor. Ken Gannon also claimed to have had racial slurs directed at him by a supervisor. Tribunal hearings began in 1991, and a decision is expected in 1992.

A Commission settlement in 1991 dealt with an employee's complaint against his airline employer on the grounds of race, colour, national or ethnic origin, and family status. The complainant was an unmarried

South Asian man who alleged that he was never given a permanent position as foreman or coordinator, that white colleagues with comparable or less experience had been promoted, and that none of the supervisory maintenance positions had ever been held by an employee of his racial origin. The airline revised its procedures for the selection, screening and assessment of its technical operations staff and compensated the complainant financially.

AGE

The great majority of Commission age discrimination complaints are from older persons who believe they have been unjustly denied employment opportunities for reasons of age. A man who had been employed by the same organization for almost thirty years felt that he was unjustly overlooked for promotion because of his age. During his lengthy service he had worked in several areas, gained training and experience and upgraded his skills through various college courses, but when he applied for one of several vacant positions he was not selected, and the positions were all filled by younger persons, two of whom did not possess the qualifications outlined in the employer's statement of qualifications. The respondent organization agreed to pay the complainant the approximately $10,000 differential in salary between the position he held and the position he believed he was denied because of his age. It also agreed to use the higher salary in the complainant's pension calculations upon his retirement.

Another settlement concerned a 58-year-old radio announcer who was replaced by a man more than ten years younger because, he said, the station wanted to project a more youthful image. The Calgary Broadcasting Company agreed to pay William Jameson $10,000 in compensation for lost wages. In a third case, a 51-year-old bank employee alleged that he was denied a promotion because the bank where he worked had a policy of not promoting older employees. The bank agreed to pay the complainant $5,000 in compensation for mental suffering.

The complaint was also settled in the case of a woman who challenged a clause in the collective agreement between her union and her employer providing that, in the case of two employees hired on the same day, the older had seniority. In her complaint against the union, the Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Susan Tanel alleged that the policy resulted in her being denied upgrading from a part-time to a full-time position because of her age. An older employee hired on the same day was given the position instead. The union and the employer have since recognized that age is not an appropriate measure of seniority between two employees with equal service; they no longer apply this policy or any other age-based seniority policy. Ms. Tanel also received modest monetary compensation in settlement of the complaint.

A complaint was filed by a 62-year-old veteran, William McDougald, who was denied access to a special program because of his age. The Veterans' Independence Program, which provides housekeeping support and transportation assistance, excludes veterans under the age of sixty-five. The Department of Veterans Affairs mistakenly denied the complainant's request for assistance by telling him that no exceptions to this age requirement were permitted. In fact, the Minister may override the age requirement when special circumstances exist, as was the case of Mr. McDougald. Once the Department was made aware of its error, it accepted his new application for assistance and allowed him access to the program because of his medical condition.

As the result of a complaint filed by James Walsh, the Canadian Imperial Bank of Commerce removed life insurance restrictions for consumer loan applicants over the age of sixty-five. Mr. Walsh, who was seventy, was denied life insurance coverage on a personal loan because of his age. The Bank agreed to take several steps to change its policy: starting immediately, consumers over the age of sixty-five may apply directly to the life insurance company for coverage, and the latter may consider medical information and the range and amount of claims in approving or rejecting applications; eighteen months after the date of the settlement, consumers up to seventy years of age will be able to apply directly to the bank for coverage without any age differentiation.

In 1985, twenty-six pilots and flight attendants filed complaints against Transport Canada and the Department of National Defence when they were denied continued employment as executive flight personnel because of their ages. Being over the maximum enrolment age for the Canadian Armed Forces, they were not allowed to keep their executive flight services positions when these were transferred from Transport to National Defence. A tribunal was appointed in 1988 and made an interim ruling based on section 15(b) of the Act that had the effect of disposing of eleven of the complaints. The Commission appealed this ruling to the Federal Court and challenged the composition of the tribunal, alleging a reasonable apprehension of bias on the part of the tribunal chairman. The Court quashed the tribunal's decision, and ordered the president of the Tribunal Panel to appoint a new tribunal. A new hearing was held in 1991, and the tribunal's decision has been reserved.

Another 1991 tribunal hearing allegations of age discrimination against the armed forces has also reserved its decision. *Martin* v. *Canadian Armed Forces and Department of National Defence* involved ten complaints by members of the Canadian Forces, ranging in age from thirty-nine to fifty-five, who alleged that they were denied employment opportunities by the Forces' retirement policy. A key issue in this case is whether, as DND maintains, the retirement policy is a bona fide occupational requirement because physical fitness deteriorates with age.

SEX

Women with children are often penalized in employment situations. Employers are still reluctant to hire or to continue to employ a pregnant woman, while women on maternity leave are often refused benefits to which they would otherwise be entitled. This year, several settlements were agreed to in complaints of discrimination against pregnant women. France Parent-Mercier's complaint was against the Department of Transport. The time Ms. Parent-Mercier spent on maternity leave was excluded from calculations of how long she had been in her position when annual salary increases were assessed. The complaint was settled when the department agreed to pay Ms. Parent-Mercier $2,500 in lost wages. In a similar complaint, Louise Latour said that Canadian Armed Forces regulations excluded the time she spent on maternity leave from the calculation of her severance pay. The CAF agreed to take steps to change their policy and to treat maternity leave like any other period of service for severance pay purposes. Ms. Latour also received $6,000 in compensation.

Two other complaints of pregnancy-related discrimination were resolved in 1991. Both involved a challenge to an airline's policy on illness and pregnancy. The company's insurance plan denied sick leave benefits to pregnant women who became ill with a pregnancy-related illness ten weeks or less before their expected due date. As a result of the complaints, the company amended its short- and long-term disability insurance plans to ensure that men and women are treated equitably in the case of illness, no matter what the cause. The complainants also received monetary compensation and each was sent a letter of apology by the company. Another case of alleged sex discrimination based on the complainant's pregnancy came about when a bank fired an accounts officer after she informed her manager she was pregnant. The bank maintained that it was the accounts officer's performance, not her pregnancy, that was the reason for her dismissal. A conciliated settlement provided for payment to the complainant of $20,000 for mental suffering, loss of self-respect and damage to her professional reputation.

In *Attorney General of Canada* v. *Mongrain*, a review tribunal reversed a previous tribunal decision which held that Gihane Mongrain had not been discriminated against because of her sex when she lost an offer of employment as a language teacher because she was pregnant. The original tribunal had decided that a candidate's availability for a short-term contract as a supply teacher was a bona fide requirement. It therefore dismissed three complaints against the Department of National Defence by women who were unavailable for work because they were on maternity leave. In the review tribunal's view, the tribunal erred on two grounds: it did not consider evidence that the availability clause was only applied to employees who were absent because they were pregnant;

and it mistakenly concluded that the employer had proved a bona fide occupational requirement. The review tribunal felt that the availability clause, while neutral on the surface, had an indirect discriminatory effect, and that the employer therefore had a duty to accommodate employees who were adversely affected by it. It ordered the respondent to pay Ms. Mongrain $3,500 for mental suffering and loss of self-respect.

The Federal Court of Appeal refused to intervene in this decision, agreeing that the original tribunal had erred in a way that permitted the review tribunal to reverse the decision. The Court did, however, attempt to clarify the notions of bona fide occupational requirement and the employer's duty to accommodate, which it suggested could not be invoked simultaneously. It referred to the *Central Alberta Dairy Pool* decision in which the Supreme Court made clear that a duty to accommodate can only exist in cases of discrimination where an apparently neutral rule has an adverse impact on a particular group of individuals. In cases of direct discrimination, where there is a bona fide occupational requirement, the Supreme Court held that accommodating individual employees or groups is not required and would in fact undermine the foundations of the BFOR defence.

Sexual harassment was another frequent type of sex discrimination complaint in 1991. Many harassment cases follow a familiar pattern. A women who is acknowledged to be a good worker is harassed, the resulting stress causes health problems and health-related absences, and finally she either resigns on doctor's orders or is let go because her work has deteriorated. One such case involved a records clerk who was subjected to sexual harassment by her immediate supervisor, harassment that included making fun of the way she walked, telling everyone she was "cute" but not too smart, and informing the complainant and her two female co-workers that they were lucky to have their jobs because they were "three stupid housewives." The complainant became ill and resigned to avoid further stress. She brought a complaint to the Commission. As part of a settlement, she received $10,000 for mental suffering and loss of self-respect.

Another woman, a manager for a bank, who complained that she was sexually harassed by her immediate supervisor found herself excluded from meetings and cut from contact with potential clients. She then received a poor performance evaluation. When she became ill with a stress-induced illness, her employment was terminated. A settlement was eventually reached in the course of investigation by which the respondent agreed to pay the complainant a lump sum of $33,000 and provide a letter of reference.

There was no shortage in 1991 of cases of sex discrimination involving issues other than pregnancy or sexual harassment: denial of employment or promotion on sex-related grounds is a common allegation, as is the

claim that women are routinely denied the opportunity to take part in certain activities or associations. For example, Janet Stevenson alleged that the Department of the Environment (Parks Service) discriminated against her and against women as a class by its policy that only white males would be hired for the Historical Animation Program at the Halifax Citadel. The policy was allegedly based on a requirement for historical accuracy; it was subsequently changed to ensure that all future hiring decisions at the Halifax Citadel would be made without regard to race, sex, religion, or ethnic origin and in accordance with the spirit of the Canadian Human Rights Act.

A settlement was also reached in the complaint of a fisheries observer against her employer and the Department of Fisheries and Oceans. The observer alleged that her sea-going assignment was cancelled because the operators of the vessel to which she was to have been assigned refused to sail with a woman in the position, and that the Department condoned this practice. The settlement provided for $1,300 compensation for lost wages and $4,000 for mental suffering. The Department was also required to give a commitment to compel operators of vessels to accept fisheries observers regardless of their sex and to provide a letter of explanation to the complainant.

Several complaints were filed against the Canadian Armed Forces by female members of the Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada). Because of their sex, the women were not permitted to wear highland dress and participate in events such as the Trooping of the Colour on the occasion of the visit of the Queen Mother. A settlement was reached under which the CAF authorized the wearing of highland dress by all members of the Black Watch, agreed to compensate the complainants for hurt feelings, and sent a letter of regret to each of them.

In *Chapdelaine and Gravel* v. *Air Canada*, a review tribunal upheld the tribunal's decision that the complainants, Lucie Chapdelaine and France Gravel, were discriminated against on the basis of their sex when they were refused employment as pilots because they did not meet the minimum height requirement, which was 5'6" at the time. The review tribunal also supported the tribunal's decision not to order retroactive seniority as it would not be an appropriate remedy in the circumstances. The review tribunal did, however, order significant changes in the amount of financial compensation payable to the complainants. It awarded each of them $1,000 for mental suffering and loss of self-respect, for which no payment had been ordered in the tribunal decision. The amount to be paid for lost wages was also increased to more accurately reflect the sum to which each woman was entitled. Ms. Chapdelaine's award was increased to $48,986 from $25,480 and Ms. Gravel's to $66,728 from $33,600. Interest was ordered to be paid on both amounts.

Early in 1991, the Federal Court of Appeal refused to reverse the review tribunal decision in *Canadian Broadcasting Corporation* v. *O'Connell et al.* The result is that the original tribunal decision, in which the review tribunal had likewise refused to intervene, still stands. The tribunal held that the CBC discriminated against female video technicians by assigning them to fewer mobile broadcasts than their male colleagues. Mobile assignments usually involved increased overtime hours, opportunities to learn new techniques and better chances for career advancement. The CBC had argued that it was bound by an agreement that allowed producers creative freedom in selecting their crews. The tribunal did not accept this argument, maintaining that neither creative discretion nor collective agreements could justify discriminatory treatment. Like the review tribunal, the Federal Court of Appeal held that the tribunal had not committed any error of fact or law that would permit interference by a review tribunal.

Allegations of sex discrimination where the complainant is a man do not often arise, but it is important to stress that the Act does not limit its protection to women. In *Hay* v. *Cameco — A Canadian Mining and Energy Corporation*, the complainant filed a complaint against his employer when he was disciplined for visiting a female friend in her living quarters during their off-duty hours. Because the area was designated for women only, Andrew Hay lost his camp privileges for two tours of duty, which effectively denied him access to the work site, and was warned that if he was found in the women's quarters again he would be fired. The tribunal decided that the rule of no men in the women's living quarters was a discriminatory one, since there was no similar restriction on the presence of female employees in the men's quarters, and the company did not provide sufficient evidence to show that this differentiation was a bona fide occupational requirement. The tribunal ordered that the rule be revoked, all records of the incident be removed from Mr. Hay's personnel file, and the respondent pay him $2,779 for lost wages and a token amount in compensation for hurt feelings.

MARITAL STATUS, FAMILY STATUS

The grounds of marital and family status are often linked, as was the case in Diane Richer's complaint against the Canadian Armed Forces. Ms. Richer alleged that the CAF discriminated against her on the basis of her marital and family status when she was refused admittance as a guest to the Junior Ranks Mess because she was married to an officer. The complaint was settled when the Forces agreed to admit such visitors into messes regardless of the rank of their military spouses. It thus accorded individuals married to military personnel the same treatment as civilians who have no military affiliations. Ms. Richer received $500 for hurt feelings and a letter of apology.

In 1989, we reported on the case of *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé* v. *Canada Employment and Immigration Commission*. The

Supreme Court refused to interfere with the tribunal decision that unemployment insurance provisions denying benefits to individuals who worked for their spouse, or for a company more than forty percent of which was owned by the spouse, were discriminatory on the basis of marital and family status. Forty-two more complaints arising out of the same unemployment insurance regulations have now been settled. Unemployment benefits originally denied to the complainants have been paid, the debts that the Immigration Commission was reclaiming have been cancelled, and each complainant has received compensation for hurt feelings and damage to self-respect.

Another case that was reported in 1989 and again in 1990 was *Canada Employment and Immigration Commission* v. *Canadian Human Rights Commission and Lang*. Ina Lang alleged that CEIC denied her application for funding under the Challenge 86 program because she wished to hire her daughter to help in her family child care business. In 1991, the Federal Court of Appeal upheld the tribunal's assessment that CEIC had discriminated against Ms. Lang on the basis of her family status when it denied her the funding she sought, and the award of $1,000 for hurt feelings was also upheld. But the Court set aside the order of $1,566 to Ms. Lang for financial loss on the grounds that it was not legally or factually founded.

DISABILITY

Canadians are becoming more aware that in order to achieve equality we must develop a sensitivity to the skills and abilities of individuals who live with physical or mental challenges not all of us have. It is no longer acceptable to assume that a person in a wheelchair cannot effectively perform a given job, or that all people with a particular health condition must be precluded from certain kinds of employment. We are also increasingly conscious of the importance of ensuring full accessibility for all.

In 1991, complaints of discrimination based on disability again made up the largest single element in the Commission's case load. Employment was still the most common area in which complaints arose. Others concerned the provision of services or the accessibility of public places to people who use wheelchairs or to individuals with other impairments. In one job-related case, the Canadian Armed Forces changed its policy of excluding applicants with psoriasis after complaints were filed by James Boyd and Brian Steel. The new policy is much less restrictive than the one that gave rise to the complaints. It is expected that more than 90 percent of people with psoriasis will now be eligible for enrolment in the Forces. Mr. Boyd received $6,054 in general damages, and Mr. Steel received $19,740 for lost wages, $1,000 in general damages and a letter of apology.

A complaint of adverse treatment in the provision of services was filed by Debbie McAllister against Air Ontario Limited. Ms. McAllister said that she and her son were told they could not board an Air Ontario plane because it could not accommodate his wheelchair. A settlement was reached when Air Ontario agreed to send Ms. McAllister and her son a letter of apology and $1,300 in compensation. The company also assured the complainant that action had been taken to prevent such situations arising in the future. No settlement was reached, however, in a complaint against the Vancouver Port Corporation by a woman who alleged that she was being discriminated against by the absence of a wheelchair-accessible ramp to an overpass. The Commission nevertheless decided not to request that a human rights tribunal be appointed. After consulting independent experts, it was satisfied that the ramp design proposed by the respondent during the conciliation process and the Port Corporation's assurance that the ramp would be built were a sufficient remedy.

When disability complaints are heard by tribunals, the resulting decisions may break new ground. In *Cremona* v. *Wardair and Hubbert (Radford)* v. *Worldways*, a tribunal established for the first time that imperfect vision that is corrected with contact lenses nevertheless constitutes a disability, and that the respondents' uncorrected visual acuity standard for flight attendants did not constitute a bona fide occupational requirement. The complainants had been denied employment as flight attendants because their uncorrected vision was below the standard required by the respondents. The tribunal held that the respondents had an obligation to accommodate the complainants short of undue hardship, which they had failed to do, and it awarded Tina Radford $90,000 in compensation. No damages have yet been awarded to Rodney Cremona because Wardair has filed an application with the Federal Court of Appeal for a review of this decision.

Another complaint involving visual acuity standards led to a change in RCMP policy on the employment of people who have undergone radial keratotomy to correct myopia. The complainant, Gregory Bankowski, filed a complaint after the RCMP refused his application because he had undergone this surgery. The Force initially contended that radial keratotomy weakens the cornea and may result in greater than normal damage from such accidents as a blow to the eye. It also maintained that an operated eye would be more sensitivite to variations in light, glare and contrast, all potential hazards in a work situation. In the opinion of medical experts consulted by the Commission and the RCMP, however, individuals who have had radial keratotomy do not pose an undue risk in a working situation. In the case of direct physical contact, the corrected cornea is not significantly weaker than an unoperated eye and may even react more favourably. Furthermore, after an initial healing period, most operated eyes suffer only minimally or not at all from diurnal variations, glare and contrast sensitivity. The RCMP therefore introduced a new

policy permitting individuals who have undergone radial keratotomy to join the Force if, twelve months after surgery, the applicant's vision is stable and there are no significant side effects. Under this new policy, Mr. Bankowski passed all required visual acuity tests and his application was immediately processed. In addition, he received $5,000 for mental suffering.

Many cases of disability turn simply on the particular facts; the issue is whether or not the person was denied an employment opportunity without good cause, and no larger question of law is involved. The tribunal in *Beaulieu* v. *Canadian Armed Forces* found that the complainant had neither epilepsy nor temporal lobe partial epilepsy when he was discharged from his position as a driver with the Armed Forces. It ordered that he be reinstated to his former position with back pay. The CAF has filed an application for review of this decision in the Federal Court.

A review tribunal decision was released last year in *Canada Employment and Immigration Commission* v. *Anvari*, a case first reported in 1988. Mehran Anvari had had polio in his country of origin and needed an operation that was not expensive, and easily obtained. CEIC had refused to grant him landed immigrant status, relying on a provision of the Immigration Act to exclude him from Canada because his disability might cause an excessive drain on health or social services. In the tribunal's view, the evidence did not support CEIC's position, and it ordered it to process Mr. Anvari's application and pay certain of his medical expenses, as well as $3,000 for mental suffering and loss of self-respect. A review tribunal later reduced the latter amount to $1,500 but otherwise left the original order unchanged. Both CEIC and the Commission have filed applications for review in the Federal Court of Appeal.

A DEGREE OF RISK

As tribunals seek to balance the right of equal access to employment with the need to protect employees and the public from harm, the question of what degree of risk may be acceptable is a recurrent problem. At what point will an employment restriction be allowed because of the risk of harm to an employee with a disability, to co-workers, or to the general public? And how is such a risk to be measured?

In September a review tribunal reversed the tribunal decision in *Canadian Armed Forces* v. *Bouchard*, first reported in 1990, and dismissed the complaint. Jacques Bouchard lost his job as a cook and was released from the Forces because of kidney stones or renal lithiasis. The review tribunal concurred with the tribunal that there was evidence of discrimination based on Mr. Bouchard's disability. However, it disagreed with the tribunal's analysis with respect to the existence of a

bona fide occupational requirement. Finding that the Forces had indeed demonstrated a bona fide occupational requirement, the review tribunal concluded that the safety of people with this illness would depend on their having immediate access to hospital care in an emergency. It also judged that an individual in the Forces who was likely to suffer from renal lithiasis could place other members in jeopardy. There was no way of predicting when the illness would recur, and during an attack of renal colic the intensity of the pain and the effects of the necessary medication would render the individual completely incapacitated. This tribunal also accepted the argument that cooks must be able to perform all the duties of a soldier when required. The Commission has asked for a review of this decision in the Federal Court of Appeal.

A tribunal decision in the case of *St. Thomas* v. *Canadian Armed Forces* affirms that the onus of showing that a risk is real, not hypothetical, rests upon an employer. While serving as a construction engineering technician in the CAF, Robert St. Thomas was discharged because of asthma. In addition to placing the onus of demonstrating real risk on the employer, the tribunal affirmed the rule that, even if it is not an absolute requirement that employees be individually tested, an employer may have to explain why it was not able to test a particular employee on an individual basis. The CAF has filed an application with the Federal Court of Appeal for judicial review of this decision.

Risk was also the main issue in *Robinson* v. *Canadian Armed Forces*, where the complainant was released from employment with the Forces because of epilepsy. The tribunal decision in this case is of considerable significance for human rights law. In assessing the employer's claim to have a bona fide occupational requirement for applying a discriminatory restriction, the tribunal returned to the test of whether there was sufficient risk to justify the exclusion, as distinct from whether the risk was real, not speculative, which was the test applied by the Federal Court of Appeal in its 1987 decision in *Canadian Pacific* v. *Canadian Human Rights Commission and Mahon*. The tribunal in *Robinson* characterized the notion of "real risk", by itself and without regard to sufficiency, as being inconsistent with the purpose and philosophy of human rights law. In the tribunal's view a certain risk was sometimes acceptable in the public interest to ensure that the purpose of the Act is fulfilled.

This decision follows the direction taken in 1985 by the Federal Court of Appeal in *Air Canada* v. *Carson* and again in 1990 by the Supreme Court in *Central Alberta Dairy Pool*, where the reasoning in *Mahon*, which had been the leading decision for several years, was rejected. The tribunal set out a three-part test for employers who wish to justify a blanket exclusion of people with a particular disability as a bona fide occupational requirement. The employer must prove a sufficient risk of employee failure, the impossibility of individual assessment, and the

proportionality of the exclusion to the end being sought, namely safety. If upheld, this test could have a considerable impact on the Canadian Armed Forces' "war readiness" defence, which requires that all military personnel be capable of performing combat duties or their equivalent should the need arise. The tribunal questioned the foundations of that defence and remained unconvinced that the requirement of unlimited mobility was more than a hypothetical statement. The CAF has filed an application for review of this decision with the Federal Court of Appeal.

REMEDIES

One of the more significant recent cases in terms of remedy was the 1989 tribunal decision in *Morgan* v. *Canadian Armed Forces*. The Forces admitted a discriminatory practice when they denied Richard Morgan the opportunity to re-enrol because he was perceived to be suffering from brain damage as the result of a head injury. The tribunal assessed the remedies to which Mr. Morgan was entitled and ordered that he be re-enrolled and paid for lost wages and hurt feelings. It also awarded a substantial sum for compound interest, something that had not been an element in human rights compensation in the past. In 1990, a review tribunal upheld the general terms of the tribunal decision, but with some changes to the amounts of compensation and in the way the interest was calculated. It also held that interest on the amount for hurt feelings was not appropriate.

A 1991 decision of the Federal Court of Appeal characterized the issues raised as involving principles of general application previously unaddressed by the Court in a similar context. Among the questions it considered were an appropriate limit on the compensation period, subtraction of months of compensation brought about by Mr. Morgan's delay in filing the complaint, a deduction from the award for Mr. Morgan's failure adequately to mitigate his losses, and the amount of interest to be awarded. The Court held that the initial tribunal and the review tribunal should have established a cap or cut-off point for the period of compensation. The principles applicable in tort law — restoring the victim to the position that existed before the wrong occurred, and excluding from compensation consequences of the wrong that are indirect or too remote — were equally applicable to human rights cases. In the Court's view, it had been improper for the review tribunal to subtract three years from the amount of compensation because the complainant had delayed filing his complaint while he pursued other avenues of redress. Such a deduction amounted to a penalty imposed on the complainant and was not authorized by the legislation. The Court also reinstated the tribunal's finding that Mr. Morgan had failed in his duty to mitigate his losses for some of the time in question, and that appropriate amounts should be deducted for this reason.

It went on to say that, although there was no provision that expressly granted human rights tribunals the power to accord interest, the tribunals were right in considering that their power to assure the victim adequate

compensation entitled them to make this award. Interest on lost wages might be required if, but only if, it could be seen to be necessary to cover a complainant's loss. The majority of the Court agreed with the review tribunal that the appropriate rate of interest was the Canada Savings Bond rate, payable for each year until the compensation was made. Compound interest was warranted in human rights cases only if it could be deduced from the evidence or the circumstances of a case that it was required to cover the loss, which was not true with respect to Mr. Morgan. Finally, the Court held that the review tribunal had no reason to interfere with the tribunal's assessment of an appropriate amount of compensation for hurt feelings and its decision to award interest on that amount. The case has been sent back to the review tribunal for reconsideration.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

We have already referred to the racial harassment complaint of Mary Pitawanakwat. When Ms. Pitawanakwat later filed a complaint alleging sexual harassment, after the investigation into the race complaint had been completed, this became the subject of a Federal Court ruling. The Court quashed the Commission's decision to refer the sexual harassment complaint to tribunal along with the race complaint because, in Justice Muldoon's view, the sexual harassment complaint constituted a new complaint, not an amendment, which should have been investigated and dealt with separately.

By treating the complaint as an amendment, the Commission had implicitly decided to deal with a complaint filed more than a year after the event it complained of. While this statutory time limit is a flexible one, in that the Commission may sometimes deal with a complaint despite its late date, such a decision must be made explicitly. Moreover, in Justice Muldoon's view, the limit was enacted for the benefit of respondents, and any decision to deprive them of this benefit must show some deliberate exercise of power and some indication of why the limit was extended. The Commission thus failed to exercise its jurisdiction correctly and committed an error of law. As a result, the Court permanently prohibited the Commission from referring that part of Ms. Pitawanakwat's complaint which relates to sexual harassment to a tribunal.

The Court also ruled, however, that the hearing could proceed on the race complaint, and that this hearing was not precluded by an earlier hearing by a Public Service Commission adjudicator into Ms. Pitawanakwat's allegation of wrongful dismissal. The Court ruled that the doctrine of issue estoppel (by which an issue that has been ruled upon by one decision-making body cannot be litigated before another) did not apply to human rights tribunal proceedings.

In *Motorways Direct Transport Ltd.* v. *Canadian Human Rights Commission*, the Federal Court held that the Commission's delay in

dealing with a complaint about an employee's dismissal for a disability (alcoholism) was sufficiently prejudicial to the employer that the duty to act fairly had been breached. Justice Walsh recognized that the Commission was "quite possibly overworked and short staffed" but held that its delay in investigating this complaint, which had in any case been filed and accepted more than a year after the event complained of, was unacceptable. The Court therefore quashed the Commission's decision to proceed with the investigation and prohibited it from dealing with the complaint. Similar language was used by the Federal Court of Appeal in *Morgan* v. *Canadian Armed Forces*, where Justice MacGuigan said that, in his view, "one year would normally be a reasonable period of time for the Commission to investigate and decide whether to proceed to a tribunal . . . [and] two years between complaint and tribunal is an outside limit for the Commission's internal processes."

Judicial and review tribunal powers were also the subject of decisions in 1991. The Federal Court of Appeal in *Attorney General of Canada* v. *Mongrain*, a case discussed above with respect to sex discrimination, took the occasion to specify more clearly the scope of a review tribunal to intervene in the case before it. These powers, the Court said, were similar to those exercised by a court of appeal in the ordinary judicial hierarchy: a review tribunal could intervene only in the case of an error of law or an erroneous finding of fact, an interpretation which the Commission has always maintained.

In *Morisset* v. *Canadian Human Rights Commission*, the Federal Court reaffirmed the administrative and discretionary nature of Commission decisions with respect to the outcome of a complaint. The Court must refrain from intervening in any discretionary administrative decision, such as the Commission's decision to dismiss or not to deal further with a complaint, so long as the discretion was exercised pursuant to the Act and in accordance with the principles of fairness recognized in administrative law. After investigating Mr. Morisset's disability complaint against the Royal Canadian Mounted Police, the Commission had ruled that the evidence did not support the allegation of discrimination in employment and dismissed the complaint.

A similar question arose before the Federal Court in *Mercier* v. *Canadian Human Rights Commission*. After investigating Brigitte Mercier's complaint against Correctional Service Canada of discrimination in employment because of her sex and disability, the Commission dismissed it on the grounds that no further proceedings were warranted. Ms. Mercier appealed the dismissal to the Federal Court, which held that the Commission's decision was a purely administrative one in which the Court could not interfere unless the Commission had made a manifest error, breaching the rules of natural justice or the explicit requirements of the Act. In providing Ms. Mercier with the investigator's report before deciding to dismiss her case, the Commission had fulfilled its

obligations. It was not required to provide her with reasons for its decision to dismiss the case. Ms. Mercier has appealed this ruling to the Federal Court of Appeal.

Another complainant whose allegations of discrimination in employment because of disability were dismissed by the Commission asked in *Jennings* v. *Canadian Human Rights Commission* that the Federal Court quash that decision. Nancy Jenning's allegations against the Commission included fraud, abuse of power, and bad faith. The issue dealt with by the Court was whether the Commission had the right to defend itself against these charges or whether, as the plaintiff requested, it should be restrained from presenting a defence. The Court was unequivocal in its conclusion that "any defendant, faced with charges of unsavoury and iniquitous dealings with the plaintiff's complaint," would be entitled to defend itself. Ms. Jennings has filed an appeal of the Trial Division decision in the Federal Court of Appeal.

THE BUSINESS OF THE COMMISSION

Like many small agencies with far-reaching and reforming mandates, the Commission is often engaged with the question of how to give and to get the best value for money. While in good part this is an exercise in assigning priorities, it also calls for some skill in managing as many cases as possible with the fewest hands, while at the same time carrying on an active campaign against discrimination in the larger sense of that term. The Act itself gives the Commission three broad roles: the investigation and resolution of complaints; the removal of systemic discrimination; and the creation of a more favourable human rights environment through advocacy and information. The demand for all three has grown steadily over the years, sometimes dramatically.

INVESTIGATING COMPLAINTS

When the Commission receives a complaint, it assigns an investigator, normally in the region where the incident has occurred, to determine on the basis of interviews and other evidence whether the alleged discrimination can reasonably be substantiated. Depending on the nature of the complaint, this process may take weeks, months or unfortunately even years before the investigator is able to make a recommendation to the members of the Commission. They then decide whether or not the case will proceed and, if so, how. At any given time, there may be more than 2,000 complaints cases that are still open, which is to say still awaiting a final determination by the Commission, a human rights tribunal or the courts. All open cases are therefore part of the Commission's total case management process. The following is an overview of the volume and distribution of open cases as of December 31 in each of the last three years.

	1989	1990	1991
• Under investigation:	1,553	1,890	2,027
• Under conciliation:	279	361	290
• At tribunal:	136	149	174
• Before the courts:	52	38	64
Total of all open cases:	2,020	2,438	2,555

The annual total of new complaints has risen by roughly 100 percent since 1987 and is now approaching 1,000 per year. The number of Commission staff dealing with complaints throughout the whole case management process has also increased in the last five years, but by less than 25 percent. To keep the running backlog of open cases to manageable proportions, the Commission has added several new strings to its bow. The first has become known as the early resolution option, which allows the officer who takes the complaint to explore with the

parties as soon as possible whether they may be prepared to settle their dispute without resort to a full-scale investigation. This device was first introduced in 1989 and has continued to prove its worth as a way of offering more immediate remedies for complainants, a no-fuss procedure for respondents and a way in which the Commission can free up hard-pressed resources for more contentious complaints.

The Commission has also taken a number of procedural measures to ensure that, once investigated, cases are brought to the Commission itself with minimum delays. In part this means weeding out redundancies in the recording and transmission of essential information, and in part tightening and updating the computerized system for tracking the progress of a case through the necessary stages of analysis and review. Although these efforts are bearing fruit, both by saving time and clarifying the documentary evidence on which the Commission bases its decisions, they have not been able to outrun the sheer volume of new complaints. To provide an acceptable level of service to complainants and meet increasingly stringent standards of timeliness established by the courts, the Commission has again been obliged to request additional resources.

EQUITY PROGRAMS

Meanwhile, we have become increasingly involved in employment and pay equity programs that affect tens of thousands of jobs. As we explained in an earlier chapter, the Commission is obliged by its own Act to respond to complaints in both these areas, and it only makes sense, given the systemic nature and scope of equity programs, to look more broadly at an organization's employment and compensation systems at the same time. The result, however, is that a single employment or pay equity investigator may have to deal with several employers at the same time, not to mention the complex hierarchical situation of the four designated groups and an almost infinite variety of job requirements.

It is the Commission's view that legislated equity requirements offer the best chance of combatting the institutional manifestations of discrimination and that such programs can only take on greater importance in the future. In the circumstances, it would be remiss on our part not to point out that timely enforcement of equity legislation, like everything else, calls for a reasonable amount of sustained monitoring and enforcement. Employment and pay equity programs may now be on the verge of delivering substantial improvements for women and for historically disadvantaged minorities. With appropriate changes in the legislation this is more likely to become a reality.

FIELD WORK

Important as it is to make sure that the legal rules are adhered to, perhaps the most rewarding part of the Commission's work lies in explaining

Canada's human rights situation to members of the public and trying to enlist their support for the issues and reforms that seem to us of the greatest priority. Surprising though it may seem, Canadians are not all that well informed about their anti-discrimination laws, and even less so about the workings of the administrative and quasi-judicial networks that are supposed to protect their interests.

When it comes to spreading the word on human rights and the services of the Commission, our policy is basically one of all shoulders to the wheel. Receptionists, regional officers and legal or policy specialists, not to mention communications staff and members of the Commission, all spend a lot of time listening and talking to ordinary people, as well as human rights experts, and trying to respond to their enquiries, comments and concerns. The official tally of such enquiries has grown by one quarter since 1987. Many of these enquiries are no more than that: how does one go about setting right what appears to be an act of discrimination? Others may have little if anything to do with our legal mandate, but we try nonetheless to point callers or correspondents in the right direction and supply them with what information we can. In all, we registered more than 52,000 enquiries in 1991, over ninety percent in the form of phone calls, about three percent as personal visits, and the remainder as letters, polite or otherwise.

The year was no less busy in terms of Commission activities around and about the community. Commissioners, regional directors, communications officers and other staff took part in conferences, workshops and consultations of many kinds. As always, such special events as Human Rights Day, International Women's Day, the International Day for the Elimination of Racial Discrimination, and National Access Awareness Week provided a natural focus for getting together with advocacy groups, employers and union representatives, as well as other toilers in the human rights vineyard. Essentially, there are three main objectives to such meetings: to provide information, to compare notes and to put together action plans.

Employment and pay equity workshops, of which the Commission conducted over one hundred in all parts of the country in the course of the year, also provide opportunities for broader discussions of how to detect, prevent and correct discrimination in the workplace. The National Capital office helped to organize meetings on these themes in Cornwall and Kingston, where Mr. Reginald Stackhouse was the keynote speaker. Staff from the Ontario office met several times with the Employment Equity Consulting Service of Employment and Immigration to coordinate their work in the region. They also took part in the Canadian Ethnocultural Council's round table looking into the job equity problems of visible minorities. The Deputy Chief Commissioner, Mme Falardeau-Ramsay, joined in a similar initiative in Montreal, as part of a joint venture by our Quebec office and the Quebec Human Rights

Commission on the theme of Women in Non-traditional Roles. The conference brought together representatives from organized labour and major employers as well as the interest groups most concerned.

The Chief Commissioner, Deputy Chief Commissioner and other members of the Commission kept up a busy round of meetings, discussions and presentations. In addition to more formal appearances before such bodies as the Parliamentary Committees on Human Rights, Aboriginal Affairs and Multiculturalism, and the Special Committee on a Renewed Canada, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner crisscrossed the country to talk with groups representing women, aboriginals, people with disabilities, racial minorities and other special interest or professional groups. Among other notable presentations, Mr. Stackhouse gave an overview of Canadian human rights developments to the International Association of Human Rights Agencies in Philadelphia in July, and the Secretary General, John Hucker, addressed a major employment equity conference in Vancouver in November.

The travels of Mr. Yalden and Mme Falardeau-Ramsay and the outreach work of the other Commissioners quite often tie in with the activities of the seven regional offices. The main event of the year took place when the Commission held its May meeting in Edmonton, where Mr. Gurcharan Singh Bhatia and the Alberta office acted as local hosts. In addition to its business sessions, the Commission visited a Sikh temple and Poundmaker Lodge. The Minister of Labour for Alberta, Elaine McCoy, gave a luncheon at Government House in conjunction with the Alberta Human Rights Commission, and a public forum on May 12 was attended by some 125 representatives of local human rights groups.

The International Day for the Elimination of Racial Discrimination (March 21) is always an occasion for special activities by Commissioners and staff alike. The Prairie office, for example, co-hosted a public meeting in Saskatoon to mark the day and Mrs. Isabelle Impey joined in the discussions. In a related move, the Ontario office became part of Metropolitan Toronto's Intergovernmental Race Relations Network, the first of its kind in Canada to take up the persistent challenges of racism on a multi-organizational basis. Racial issues also figured prominently in the work of the Atlantic office, which, in addition to its work with Parks Canada to remove discriminatory hiring at the Citadel in Halifax, took an active part in conferences organized by the RCMP and Atlantic Police Chiefs Associations on the need for greater cultural sensitivity in police activities. The Deputy Chief Commissioner also addressed a provincial conference on multiculturalism in Vancouver in May on the mandate of the Commission and race relations and the justice system.

Aboriginal affairs also continued to be a major focus for activities both regional and national. In addition to the Chief Commissioner's meetings

with native leaders in various parts of the country, aboriginal issues were frequently on the agendas of Commissioners Renée Dupuis and Isabelle Impey. Mrs. Impey joined with the Prairie office in marking Aboriginal Solidarity Day on June 21 and discussed native rights with the Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs, members of the Indigenous Women's Collective and the Native Council of Manitoba in The Pas. Mme Dupuis took part in a number of conferences and workshops dealing with the clash of native and non-native justice systems and recently completed a book entitled *La question indienne au Canada*.

Access Awareness Week (May 26 to June 1) again highlighted the work of Commissioners and staff in bringing to public and parliamentary attention the continuing difficulties of people with disabilities in getting a fair shake in employment, transportation and many other economic and social situations. The Chief Commissioner presented their case to the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons on June 13, urging more positive government action on systemic problems. Other Commission members were also actively involved in promoting the message of greater economic and social integration for disabled Canadians. Miss Mary Louise Dickson, for instance, reviewed the legal and practical implications of the "reasonable accommodation" requirement with the Executive Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped in Toronto and met with representatives of the Toronto Dominion Bank to discuss its controversial drug-testing policy.

Women's issues were a frequent topic of the Deputy Chief Commissioner's interventions. Among other encounters, Mme Falardeau-Ramsay met with the Women's Legal Education and Action Fund and other groups concerned with non-traditional job opportunities for women and their often inferior treatment in the justice system. She also chaired a panel on these and other human rights issues that included fellow Commissioner Mary Louise Dickson, Glenda Simms, President of the Canadian Advisory Council on the Status of Women, and Professors Patricia Monture-Okanee and Daniel Proulx of the University of Ottawa.

International Human Rights Day (December 10) was celebrated from Newfoundland, where Commissioner William Collins took part in a conference on economic guarantees in the Canadian Charter, to British Columbia, where staff participated in events sponsored by the Committee for Racial Justice and an annual dinner organized by the B.C. Coalition on Human Rights. In Edmonton, Mr. Bhatia was among those who marked the Day with a bread-breaking ceremony at Carada Place in Edmonton, and Commissioner Reginald Stackhouse spoke at a conference in Sarnia about the influence of the Universal Declaration of Human Rights on contemporary issues.

Human rights loomed larger than ever on the international scene in 1991 and Canada's domestic record was the subject of both criticism and admiration in the course of the year. In addition to his many regional meetings with advocacy groups, editorial boards and fellow human rights professionals, the Chief Commissioner met with political figures and administrators from the United Kingdom, France, Gabon, Russia, Byelorus and Hungary, and took part in official human rights sessions and working conferences in Geneva, Strasbourg, Brussels, Paris, Washington and Cambridge.

THE COMMUNICATIONS WORLD

As more and more communicators discover ever newer ways to capture the overburdened public attention, the Commission has been trying to make itself heard above the general din by filling in some gaps in its publication and video offerings, working closely with advocacy and special interest groups, to make sure that our messages are well-targeted and relevant to their constituents, and providing more specific guidance to employment and pay equity specialists about how to make these programs more productive.

Newly published information materials, many of them on employment equity, included public service announcements for the print media that are estimated to have been seen by a very wide selection of readers. The Commission introduced, for use by television networks, two thirty-second video announcements illustrating some of the job equity problems faced by women and people with disabilities. Three pay equity publications under the collective title of *Equal Dollars Make Good Sense* were widely used at information seminars across the country, as was a companion video called *All Things Being Equal*. Nineteen ninety-one also marked the first anniversary of *Human Rights Forum*, a tri-annual review which is providing a broad cross-section of Canadians with a vehicle for ongoing debate on human rights.

With the help of aboriginal communicators, the Communications Branch put in place a plan for presenting our human rights messages to native peoples in 1992. Meanwhile, two policy papers, *A New Commitment* and *Native Employment Practices*, were widely distributed to aboriginal band councils and organizations in Ontario and Atlantic Canada, as well as to the national media serving native peoples. In addition to providing fundamental information on the Act and the Commission in twenty-one languages, we distributed a new comprehensive casebook on harassment to all employers under federal jurisdiction with a reminder about the part they are expected to play in preventing it. Brochures on barriers to accessibility and the particular dangers of discrimination based on HIV infection or AIDS were also widely circulated. Seven case studies on human rights issues developed in conjunction with the Canadian Centre for Management Development for use in human resources management

training by the Federal Government are now being offered to unions, colleges and universities. A new Commission policy now ensures that all its information material will be made available in alternate formats as part of the regular publishing process.

In all, over 140,000 publications carried the Commission's message to Canadians in 1991. It was an active and productive year from our point of view, one in which better information tools and more active community involvement again enabled us to enlarge Canadians' enjoyment of their human rights.

COMMISSION STRUCTURE

The *Office of the Secretary General* oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* ensures that all complaints filed with the Commission, except those that deal with employment and pay equity, are investigated in accordance with the Human Rights Act. The Branch also trains staff involved in anti-discrimination activities, establishes performance standards and operational policies, and monitors the complaints management process.

The *Employment and Pay Equity Branch* investigates complaints, conducts joint reviews with employers, and provides policy advice to the Commission. The Pay Equity Section advises the Commission on wage discrimination within the federal jurisdiction, investigates equal pay complaints, and formulates policy for the management of pay equity cases. The Branch also offers educational programs to employers and community groups.

The *Policy and Planning Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

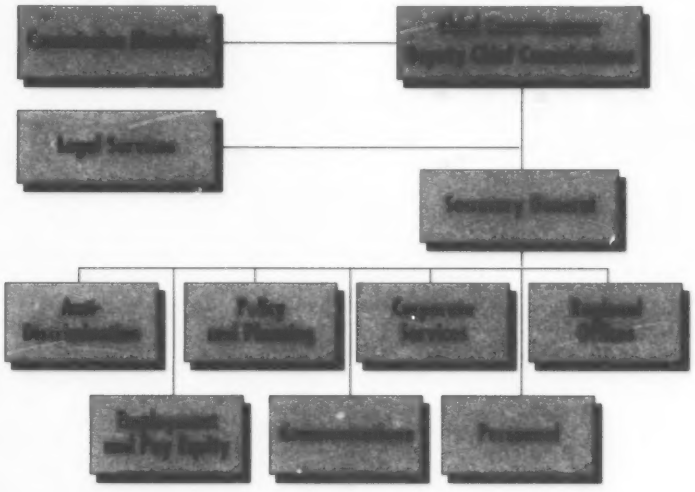
The *Communications Branch* explains the role and activities of the Commission, fosters public understanding of the Act and discourages discriminatory practices by means of information programs and activities in the community.

The *Corporate Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in assets management, finance, access to information and privacy, informatics and information management.

The *Personnel Branch* provides headquarters and regional operations with support services in staffing, classification, official languages, staff relations, training and resource planning, and health and safety.

The *Regional Offices* investigate all discrimination complaints, except those dealing with employment and pay equity. They also work with community representatives, employers and unions to inform the public of their rights under the Act.

ORGANIZATION



FINANCIAL STATEMENT

Statement of expenditures, by cost centre, for the period January 1, 1991 to December 31, 1991

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	$ 594,090
Secretary General	6	396,988
Policy and Planning	8	614,461
Legal Services	15	1,203,403
Anti-Discrimination	21	1,259,560
Communications	18	1,753,080
Regional Offices	73	3,937,026
Corporate Services	25	2,462,961
Employment and Pay Equity	31	2,149,525
Personnel Services	9	598,398
Employee Benefit Plan		1,575,253
SUBTOTAL	213	$16,544,745
Tribunals	8	1,235,661
TOTAL	221	$17,780,406

TABLES

TABLE 1 NUMBER OF ENQUIRIES TO ALL COMMISSION OFFICES DURING THE LAST TEN YEARS

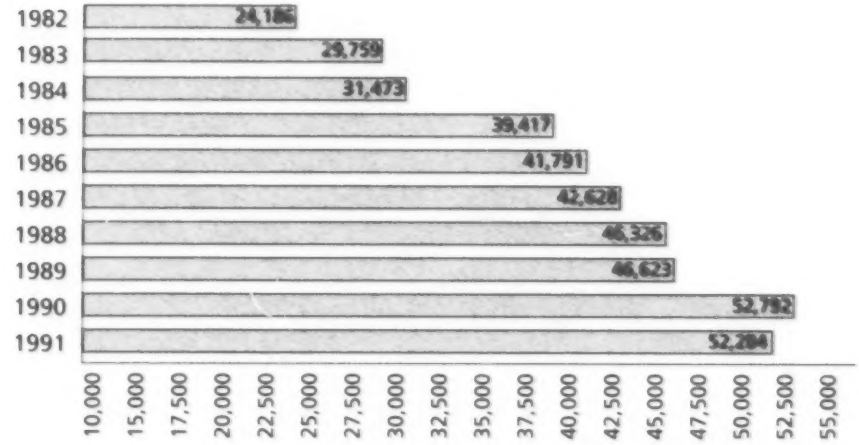


TABLE 2 NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION, FROM 1987 TO 1991

	1987	1988	1989	1990	1991
Atlantic	65	73	84	87	97
Quebec	86	163	114	143	139
Ontario	74	132	177	196	164
National Capital	109	138	152	264	189
Prairies	43	75	108	88	170
Alberta and NWT	29	43	57	67	87
Western	67	97	115	169	138
TOTAL	473	721	807*	1014*	984*

* *Figures for 1989, 1990 and 1991 include complaints dealt with by the "early resolution" process.*

TABLE 3 DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1991, BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION

	Employment	%	Services (Sec. 5)	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	76	87.4	11	12.6	87	10.1
Origin	77	74.8	26	25.2	103	12.0
Religion	12	80.0	3	20.0	15	1.7
Age	62	79.5	16	20.5	78	9.1
Sex	192	92.3	16	7.7	208	24.2
Marital/Family Status	38	41.3	54	58.7	92	10.7
Disability	236	86.4	37	13.6	273	31.7
Pardon	4	100.0	0	0.0	4	0.5
TOTAL	697	81.0	163	19.0	860*	100.0

** This total does not include complaints dealt with by the "early resolution" process.*

TABLE 4 DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1987 TO 1991

	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990	Total 1991
Sent to tribunal	27	111	51	29	38
Sent to conciliation	103	150	227	189	169
Settlements approved	45	57	99	132	198
Dismissed	245	134	116	221	289
Not dealt with	73	27	28	45	58
No further proceedings	104	32	80	99	167
TOTAL	597	511	601	715	919

KEY TO TERMS

Settlements approved: *Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.*

Not dealt with: *The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.*

No further proceedings: *The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.*

TABLE 5 NUMBER OF EMPLOYEES IN ORGANIZATIONS UNDER AN EMPLOYMENT EQUITY REVIEW OR INVESTIGATION BY THE COMMISSION

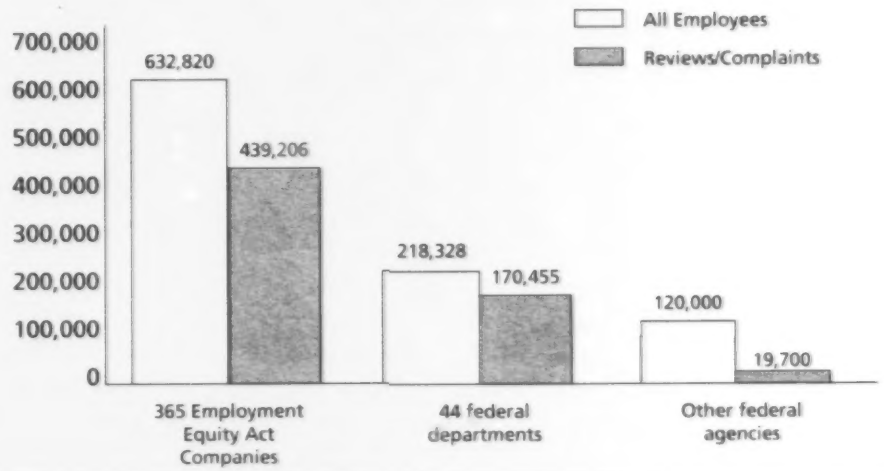
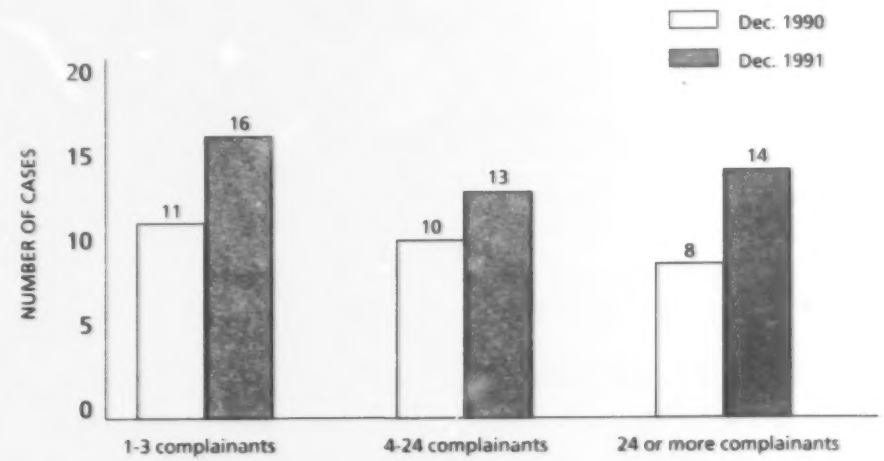


TABLE 6 INCREASE IN NUMBER OF PAY EQUITY CASES BETWEEN DECEMBER 1990 AND DECEMBER 1991



ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATME : (613) 996-5211

BUREAUX RÉGIONAUX

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
5670, chemin Spring Garden
Pièce 310
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATME : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

Adresse postale :
Case postale 3545
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

1253, avenue McGill College
Pièce 330
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
ATME : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
270, rue Albert
Pièce 915
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
ATME : (613) 998-5927

Adresse postale :
Case postale 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

ONTARIO

1235, rue Bay
Pièce 200
Toronto (Ontario)
M5R 3K4
Téléphone : (416) 973-5527
ATME : (416) 973-8912

PRAIRIES

275, avenue Portage est
Pièce 718
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
ATME : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper
Pièce 401
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
ATME : (403) 495-4108

OUEST

605, rue Robson
Pièce 750
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 5J3
Téléphone : (604) 666-2251
ATME : (604) 666-3071

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

RAPPORT ANNUEL 1·9·9·1

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. HR1-1991
ISBN 0-662-58768-5

Le présent rapport est également disponible sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

91/063

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1992

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1991.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Maxwell Yalden

320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

TABLE DES MATIÈRES

COMMISSAIRES 6

AVANT-PROPOS 9

VUE D'ENSEMBLE 11

La clause Canada
La Loi canadienne sur les droits de la personne
La routine quotidienne
Améliorations internes

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE 17

LES AUTOCHTONES 17

Des assises solides
Les droits des autochtones
Les quatre piliers
Griefs et doléances
Représentation dans le secteur de l'emploi

DÉFICIENCE 26

Au fait, de qui est-ce le problème ?
Intégration économique
Une approche globale
Une question de volonté
Accessibilité
Représentation dans le secteur de l'emploi
Prêts au combat
Dépistage des drogues
SIDA

RACE, ORIGINE ET RELIGION 35

En compagnie d'étrangers
Immigration
Un voyage au long cours
Représentation dans le secteur de l'emploi

SEXE 41

Briser le silence
L'appareil judiciaire
L'abus de pouvoir
Désavantages à caractère économique
Harcèlement sexuel
Travaux en cours
Représentation dans le secteur de l'emploi
État matrimonial et situation de famille
Orientation sexuelle

ÂGE 50

Pour un temps limité seulement
Des faits, rien que des faits
Retraite obligatoire
Les droits de l'enfant

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL 55

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI 55

Comment y arriver
Résultats statistiques
La Loi et la Commission
Examens
Plaintes
Applicabilité

PARITÉ SALARIALE 63

Une différence appréciable
Mesures provisoires

ÉTUDE DE CAS 69

LA SOCIÉTÉ ET LE RESPECT DES DROITS 69

Égalité devant la loi

RÈGLEMENT DES PLAINTES 72

Religion
Race, couleur, origine nationale ou ethnique
Âge
Sexe
État matrimonial et situation de famille
Déficience
Degré de risque

MESURES CORRECTIVES 85

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE 86

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION 89

Instruction des plaintes
Programmes d'équité
Travail sur le terrain
Le monde des communications

STRUCTURE DE LA COMMISSION 96

ORGANISATION 97

RAPPORT FINANCIER 97

TABLEAUX 98

COMMISSAIRES

La Commission canadienne des droits de la personne, créée en 1977, est composée de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le mandat du président et de la vice-présidente est d'une durée de sept ans et celui des autres commissaires, de trois ans. La composition de la Commission n'a pas changé en 1991. Voici en résumé les notices biographiques des commissaires actuels :

MAXWELL YALDEN

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Yalden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures avant de devenir sous-secrétaire d'État adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, devenait ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^me^ Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Monsieur Bhatia, nommé commissaire en octobre 1989, est comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, et a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Prairie Link*, un journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS

Monsieur Collins, dont la première nomination à titre de commissaire remonte à septembre 1988, a été nommé de nouveau en 1991. Il est associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de Saint-Jean (T.-N.); il a aussi été président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien (Division de Terre-Neuve).

MARY LOUISE DICKSON

Madame Dickson, c.r., a été nommée commissaire pour la première fois en septembre 1988, et de nouveau en septembre 1991. Avocate associée au cabinet torontois Dickson, Sachs, Appell & Beaman, elle est aussi directrice de l'Association canadienne des paraplégiques, de Camp Awakening Inc. et de l'Association financière du Barreau canadien. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

Madame Dupuis, de Québec, a été nommée commissaire en octobre 1989. Juriste chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec, elle est aussi avocate-conseil auprès du gouvernement québécois pour ce qui touche les questions autochtones. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a oeuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé.

ISABELLE IMPEY

Madame Impey, coordonnatrice des programmes auprès du Native Human Justice Centre du Centre Gabriel-Dumont, à Prince-Albert (Saskatchewan), est membre de la Commission des droits de la personne de cette province depuis 1988 et a été nommée commissaire à la Commission canadienne des droits de la personne en octobre 1990. Elle possède une formation en travail social et oeuvre depuis six ans au Prince Albert Tribal Council.

REGINALD STACKHOUSE

Originaire de Bracebridge (Ontario), Monsieur Stackhouse est devenu commissaire en juillet 1990. Il est professeur à la Toronto School of Theology et au Collège Wycliffe (Université de Toronto). Il a été président du Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne, de 1986 à 1988, et a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986. Il a aussi participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de la personne, en 1985 à Ottawa, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies à Genève, en 1987, et à la conférence de l'Association internationale des organismes officiels de protection des droits de la personne, à Philadelphie en 1991.

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « ... dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

AVANT-PROPOS

Pour reprendre la formule des dernières propositions constitutionnelles, nous devons nous demander de temps en temps « qui nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons ». L'une des réponses à cette question, pour les Canadiennes et les Canadiens, c'est que nous sommes et voulons être un peuple compréhensif qui accepte que tout le monde ne soit pas fait de la même étoffe. Voilà qui est très bien en principe, mais la façon dont nous respectons la diversité dans les faits semble parfois une toute autre chose.

C'est commettre une véritable lapalissade que d'affirmer que l'humanité n'est pas statique, que le changement et le renouveau sont dans l'ordre des choses non seulement en 1991, non seulement loin de nos frontières, mais également chez nous et sans aucun répit. L'évolution des rapports entre hommes et femmes, la réorientation de l'immigration, les modifications radicales des rapports familiaux, la recherche d'une égalité nouvelle pour les peuples autochtones, une longévité accrue, la capacité d'intégrer les personnes handicapées : voilà autant de changements dont le rythme d'implantation excite et préoccupe à la fois bon nombre d'entre nous.

Voici le paradoxe inhérent de notre reconnaissance des droits à l'égalité : tout en prônant la diversité, nous nous méfions du changement et des différences. C'est à plusieurs égards l'un des principaux points faibles de notre structure sociale. Nous nous percevons comme une société ouverte sur l'extérieur, une société altruiste — du moins, c'est ainsi que nous nous décrivons inlassablement — mais en même temps, nous faisons constamment preuve d'une réticence grincheuse à en tirer les conséquences. En d'autres mots, la diversité, c'est bien beau, mais pas dans ma cour.

Pourtant, c'est précisément parce que nous devons nous adapter à la nouveauté que nous survivons et que nous prospérons. Il nous faut y voir un critère de maturité et d'aptitude à survivre dans un monde de plus en plus turbulent, ainsi qu'une obligation morale fondamentale à l'égard de nos semblables puisque nous croyons que « tous les êtres humains naissent égaux en droits ». Cette obligation est réciproque, pourrais-je ajouter, car c'est par l'acceptation mutuelle des droits et la reconnaissance d'une responsabilité de contribuer à l'atteinte d'objectifs communs que l'on démontre un respect pour l'égalité des êtres humains et les principes d'une société civilisée.

Acceptation du changement et de la diversité individuelle; recherche de stabilité et d'une communauté d'intérêts : est-ce la quadrature du cercle ? Je ne le crois pas. En fait, je constate que voilà bien l'essence du Canada. Je demeure par ailleurs convaincu qu'il n'est pas naïf de supposer que, par delà nos querelles intestines et notre recherche de solutions idéales qui nous empêchent d'apprécier parfois à sa juste valeur ce que nous partageons déjà, nous continuerons de progresser dans cette direction. Chose certaine, la Commission et, pour ce que cela vaut, moi-même continuerons d'oeuvrer en ce sens.

M.F.Y.

VUE D'ENSEMBLE

S'il est faux de croire que l'on puisse considérer isolément les droits de la personne au Canada en regard des événements mondiaux, il serait tout aussi malavisé de simplement comparer notre situation à celle des autres. Il faut avant tout évaluer notre feuille de route selon nos propres critères élevés.

Il va de soi que la Commission partage le désir du gouvernement fédéral de voir naître « un Canada meilleur et plus fort qui reflète nos valeurs et nos objectifs véritables tout en respectant notre diversité ». L'énonciation des valeurs communes et la protection de la diversité humaine constituent l'essence même de notre travail. Les aspirations constitutionnelles mises à part, toutefois, nous avons déjà des engagements à respecter au chapitre des droits de la personne, notamment à l'égard de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la Charte, des conventions internationales, de la position du gouvernement en ce qui concerne les droits fondamentaux et l'aide fournie pour le développement international. Faisons-nous preuve de cohérence à cet égard ? Nos réalisations sont-elles à la hauteur de nos objectifs ? Pouvons-nous être certains de ne pas négliger certains engagements de longue date en tentant de formuler des garanties nouvelles ? Les réponses à ces questions constituent en grande partie la moelle du présent rapport.

LA CLAUSE CANADA

Nous n'avons pas l'intention d'ajouter ici à la somme toujours croissante des propositions et observations de nature constitutionnelle. Il nous serait toutefois difficile de ne pas aborder la suggestion fédérale de prévoir une clause Canada, suggestion qui repose autant sur les principes des droits de la personne que sur tout autre idéal fondamental. Le Canada dispose déjà d'un système particulièrement bien conçu de droits de la personne, et il est manifestement vrai, comme le signale le document fédéral, que, pour de nombreux Canadiens, notre pays est à la fois symbole de la libération des vieilles oppressions et d'une recherche collective de nouvelles libertés. Voilà une raison de plus pour inscrire dans notre Constitution les caractéristiques et les principes distinctifs du Canada pris dans son ensemble, de même que la volonté de traiter tous les Canadiens d'une manière égale, ouverte et équitable. Ces convictions constituent sûrement un élément essentiel de nos valeurs communes et, à juste titre, une source de fierté nationale.

Toutefois, si nous proclamons ainsi une fois pour toutes notre position constitutionnelle, nous devons être prêts à énoncer plus clairement certains principes. Il ne suffit plus, dans un pays comme le nôtre, de promettre l'égalité « sans considérations de race, de couleur, de croyances, de déficiences physiques ou mentales ou d'origine culturelle », en s'arrêtant là. D'abord, la liste elle-même est évidemment incomplète.

Qu'en est-il de l'âge, de l'orientation sexuelle ou des convictions politiques, par exemple ? Il faudrait au moins préciser, comme l'article de la Charte portant sur les droits à l'égalité, qu'une telle liste ne saurait être exhaustive. La Commission estime en outre, comme nous l'expliquons en détail au prochain chapitre, qu'il est à la fois imprudent et contraire à l'histoire de considérer le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale comme étant moindre qu'un droit intrinsèque ou inhérent. Adoptons-la, bien sûr, cette clause Canada, mais assurons-nous bien qu'elle profite à tous les Canadiens.

LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Tout agréable soit-il de constater que le programme de droits de la personne du Canada se retrouve au coeur du processus de renouvellement constitutionnel, il faut se demander si les mécanismes actuels de promotion et de protection des droits de la personne tenaient autant à coeur le gouvernement en 1991. Même s'il reste encore suffisamment de travail à faire pour éliminer toutes les formes de discrimination au Canada, les mécanismes en place tournent plus que jamais au régime maximum. Et pourtant, malgré des promesses publiques faites il y a plusieurs années et l'évidente difficulté à rendre la Loi efficace, le gouvernement a de nouveau omis de déposer d'importantes modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par exemple, la Loi ne précise pas l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour répondre aux besoins spéciaux des femmes, des personnes handicapées et des membres des minorités religieuses ou ethniques; cette omission figure parmi les nombreuses carences majeures de cette Loi par rapport à la nouvelle jurisprudence.

Il est très décevant d'en arriver à une autre grande étape annuelle sans avoir enregistré le moindre progrès en ce sens; cela remet en question les fondements mêmes de la clause Canada. En effet, si un facteur symbolise l'identité canadienne et les aspirations de tous les Canadiens, c'est bien notre respect fondamental à l'égard des droits de la personne. Pour jouer un rôle unificateur dans le processus de la réforme constitutionnelle, les droits de la personne doivent être perçus comme entraînant des répercussions concrètes sur la vie courante de tous les Canadiens. Chose certaine, rien dans les modifications proposées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dont le gouvernement est saisi depuis maintenant au moins cinq ans, n'affiche la moindre incompatibilité avec « la pleine participation de tous à la citoyenneté canadienne ». Au contraire, cette hésitation manifeste et persistante à modifier la Loi semble témoigner d'une inclination, chez certains, à exclure ceux qui ne se conforment pas aux moeurs de la majorité ou, tout au moins, d'une hésitation à prendre en compte certains aspects de notre diversité nationale. Le Canada apparaît ainsi, tant sur la scène internationale que nationale, comme un pays qui tient des propos contradictoires.

LA ROUTINE QUOTIDIENNE

Avec ou sans modifications à la Loi, la Commission tente de maintenir un sain équilibre entre l'obligation qui lui incombe de régler les plaintes de discrimination et la tâche plus globale de promouvoir une tolérance et une équité accrues chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Quant au fond, cela signifie que les questions autochtones ont encore tenu le haut du pavé en 1991. Un certain sentiment de satisfaction tranquille régnait lorsque la Commission royale sur les peuples autochtones a entrepris ses travaux, et nous avons été encouragés par l'esprit dans lequel les dirigeants autochtones et autres se sont attaqués aux nombreuses tâches pratiques rattachées au nouveau programme pour les autochtones.

Dans les domaines de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale, nous avons également atteint des points critiques au cours de l'année. Nos enquêtes et nos examens effectués en collaboration avec les employeurs ont commencé à donner des résultats dans la mesure où un nombre croissant d'établissements se sont engagés à fond dans le processus de planification de l'équité. Entre temps, les progrès généralement modestes qu'ont pu réaliser les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles par suite de l'adoption, en 1986, de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont devenus le point de mire de l'examen législatif. Il est clair que cet examen doit avant tout porter sur la manière d'accélérer le programme et d'accroître son importance. Pour des raisons analogues, la Commission donne beaucoup de poids aux travaux du tribunal des droits de la personne qui examine en ce moment la plus importante plainte de disparité salariale en Amérique du Nord. Outre les revendications de quelque 68 000 employés du gouvernement fédéral, surtout des femmes, qui exigent l'égalité de rémunération pour un travail d'égale valeur, deux questions plus générales doivent être tranchées : le gouvernement fédéral accepte-t-il entièrement le mécanisme d'évaluation invoqué pour en arriver objectivement aux rajustements paritaires, et usera-t-il de son pouvoir pour imposer ce mécanisme, par le biais d'une loi, à tous les employeurs relevant de sa compétence ?

La Commission a également continué, dans la foulée de la décision rendue l'an dernier par la Cour suprême dans l'affaire *Alberta Dairy Pool*, d'exercer des pressions pour que soit mieux précisée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* la notion d'« adaptations raisonnables » pour besoins spéciaux. De telles modifications sont particulièrement importantes pour les minorités religieuses et les personnes handicapées qui continuent de se buter aux règles, règlements et même aux installations physiques qui, tout en paraissant non discriminatoires, ne tiennent guère compte de leur situation particulière. À ce propos, la Commission a également suivi plusieurs projets d'accessibilité au nom des Canadiens handicapés et elle préconise une approche législative et réglementaire plus générale à l'égard des nombreux problèmes d'ordre systémique auxquels ils doivent faire face.

Deux autres dossiers ont été particulièrement visibles en 1991 : les manifestations régulières d'une certaine tension raciale et les appels répétés en faveur d'une meilleure protection des femmes contre la violence, le harcèlement et la discrimination économique. Malgré certaines lacunes bien connues — passées et présentes — le Canada a la chance d'avoir à son actif une forte tradition institutionnelle et sociale qui contribue à dissiper les craintes et les préjugés à l'origine de la discrimination. Les Canadiens ne sont cependant pas naturellement à l'abri du racisme ou du sexisme. Une bonne partie du travail de la Commission consistera toujours à essayer de convaincre la collectivité des avantages du respect mutuel et de la tolérance dans ces domaines-là comme dans d'autres. Nous avons la chance d'appartenir à une société voulant assurer l'égalité à tous ses citoyens; nous devons aussi prendre conscience de la responsabilité qui nous incombe de concrétiser cette égalité. La Commission fait sa part : elle s'efforce de faire régner l'équité en milieu de travail, de régler les différends, d'attirer l'attention des autorités sur le sous-financement de programmes d'une importance capitale, de soumettre aux tribunaux certaines questions de droits de la personne et de proposer des modifications aux lois.

AMÉLIORATIONS INTERNES

Concrètement, la Commission souhaite que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devienne le moyen le plus efficace possible de protéger les droits de la personne au pays. Tout en préconisant l'adoption de modifications à cette Loi, nous comptons bien oeuvrer pour que les lois et les programmes de parité salariale et d'équité en matière d'emploi dans la sphère de compétence fédérale deviennent effectivement des instruments officiels de lutte contre la discrimination systémique. Cela dit, la Commission demeure investie de la tâche apparemment interminable de faire enquête sur les allégations de discrimination. Le volume des plaintes portées à notre attention a augmenté constamment depuis le début de nos activités en 1978, et nous avons souvent eu beaucoup de mal à assurer aux plaignants, dans un délai acceptable, les réparations auxquelles ils ont droit.

En pratique, la Commission ne dispose que de quelques choix pour améliorer l'efficacité de son processus de traitement des plaintes. Elle peut tenter de désamorcer certains différends à un stade précoce et d'amener les parties à s'entendre. Comme le révèlent les statistiques suivantes, cette méthode a donné de bons résultats au cours des dernières années, mais, compte tenu de l'achalandage des nouvelles plaintes, elle n'a pas permis de réduire sensiblement l'arriéré de travail. Une seconde technique consiste à épurer le processus de traitement des plaintes de toute formalité superflue qui le ralentit. Avec les recours accrus à l'automatisation, cela a contribué à accélérer la cadence et à abréger les délais.

Les gains attribuables à l'amélioration des méthodes de gestion, tout importants soient-ils, ne suffisent pas. Le moment est venu de scruter très objectivement le cadre économique de la Commission. Si nous avons évité, dans nos rapports antérieurs, de nous plaindre de l'écart progressif entre notre charge de travail et nos ressources, nous hésitons à le faire aujourd'hui en cette période où nous savons que les coffres de l'état sont dégarnis. Quoi qu'il en soit, de 1987 à 1991, le nombre de plaintes adressées à la Commission a presque doublé en réalité, alors que les ressources disponibles pour y donner suite ont augmenté de moins de 25 p. 100. La Commission continuera de déployer des efforts pour prévenir les litiges inutiles et pour trancher rapidement ceux qui auront fait l'objet d'une enquête, mais il lui faudra, en dernière analyse, de nouvelles ressources pour venir à bout de sa charge de travail accrue.

Somme toute, nous concluons comme par le passé que le Canada peut être fier de sa tradition de respect et de tolérance. Cependant, n'oublions pas que le langage des droits de la personne peut facilement se transformer, si l'on n'y prend garde, en une cacophonie d'expressions amères et de récriminations particulières. Jamais n'a-t-il été aussi nécessaire de reconnaître que le caractère varié de l'humanité est sa plus grande vertu et que notre plus importante tâche consiste à en accueillir les divers modes d'expression d'une manière constructive. Les Canadiens qui se demandent encore quel intérêt ils ont à vivre ensemble devraient peut-être se rappeler leur vision commune des droits de la personne, laquelle constitue en bonne partie l'objectif national du pays, sinon sa raison d'être.

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE

LES AUTOCHTONES

Étant donné l'attention qu'ont reçue les questions constitutionnelles en 1991, il est naturel que les dirigeants autochtones aient réclamé une meilleure reconnaissance de la situation unique des premiers habitants du Canada, de même que des mesures pour apporter secours et espoir à leurs communautés. Le gouvernement a réagi positivement aux deux aspects de ces demandes, et il y a meilleur espoir maintenant que s'établisse une nouvelle relation entre les autochtones et les non-autochtones du Canada. Ces quelques signes annonciateurs de progrès ne doivent toutefois pas faire oublier que plusieurs doléances persistent. Au lendemain de la crise survenue l'année dernière, le gouvernement promettait d'adopter un nouveau programme pour les autochtones qui serait largement axé sur les populations elles-mêmes. En mai 1991 on annonçait la formation d'une Commission royale sur les peuples autochtones. Le Premier ministre a également promis que les autochtones occuperaient la place qui leur revient lors des futurs entretiens constitutionnels, ouvrant ainsi la voie à de véritables progrès sur les plans constitutionnel et pratique. Reste à savoir dans quelle mesure ces initiatives se traduiront par des réalisations concrètes.

DES ASSISES SOLIDES

Depuis un certain nombre d'années déjà, la Commission réclamait la création d'une commission royale sur les autochtones. Seule une enquête approfondie, disions-nous, permettrait d'étudier de façon complète et réfléchie tous les problèmes complexes auxquels se butent les Canadiens autochtones et non-autochtones, au moment d'en venir à un nouvel arrangement. Nous sommes heureux de constater que les attributions et la composition de cette commission, déterminées par l'ancien juge en chef Brian Dickson, en consultation avec les dirigeants autochtones, puis avalisées par le gouvernement, semblent répondre à toutes les grandes préoccupations.

Son mandat est aussi vaste qu'on puisse raisonnablement le souhaiter : outre qu'elle doit faire enquête sur l'évolution des relations entre les autochtones, le gouvernement canadien et l'ensemble de la société canadienne, la commission doit « proposer des solutions précises. . . aux problèmes qui ont entravé ces relations et avec lesquels les autochtones sont aux prises aujourd'hui. . . [et] examiner tous les enjeux qu'elle juge pertinents pour l'un quelconque ou l'ensemble des peuples autochtones du Canada. . . ». Plus précisément, la commission doit assurer « la reconnaissance et l'affirmation de l'autonomie gouvernementale autochtone; l'assise territoriale des peuples autochtones; l'application. . . ainsi que la portée future éventuelle. . . de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les responsabilités de la Couronne canadienne. » Elle se penchera également sur le caractère juridique, l'application et l'évolution des traités; sur la situation juridique des Métis; sur les difficultés particulières des autochtones du Nord; sur les problèmes sociaux dans les

réserves et hors réserve; sur le développement des ressources économiques des autochtones; enfin sur d'autres questions telles que les langues autochtones, le rôle des femmes et des jeunes, l'éducation et la justice.

La commission elle-même se compose de membres entièrement dévoués à la cause qui lui a été confiée, et dont tout porte à croire qu'ils exécuteront leur mandat avec la diligence qui s'impose. Il lui est impossible de trouver des solutions toutes faites quant aux moyens grâce auxquels les Canadiens d'ascendance autochtone et les autres pourront partager au mieux les richesses du pays. Néanmoins, le simple fait de cerner et de poser soigneusement les problèmes constitue un grand pas dans la bonne direction.

LES DROITS DES AUTOCHTONES

Les autochtones croient depuis longtemps qu'on néglige de s'intéresser à leur situation et à leurs conditions de vie au profit d'autres groupes. Le message des dernières années est clair : les Canadiens autochtones n'acceptent plus de passer au dernier rang et exigent, ni plus ni moins, que leurs droits et leurs besoins soient traités en priorité immédiate. La Commission canadienne des droits de la personne, comme elle l'a déclaré au Comité parlementaire sur le renouvellement du Canada, en décembre, continue de croire que la situation des populations autochtones est le plus grave problème de droits de la personne auquel le Canada soit confronté aujourd'hui et qu'elle doive recevoir l'attention qu'elle mérite.

Dans notre esprit, la position des dirigeants autochtones en matière constitutionnelle repose sur des assises simples : quelles que soient les garanties prévues dans la Constitution du Canada pour reconnaître et protéger les populations autochtones, ces garanties leur reviennent parce qu'ils descendent des premiers habitants du territoire; elles ne proviennent pas d'un avantage octroyé par les puissances colonisatrices subséquentes. Il est donc critique, à notre avis, que les Canadiens et leurs gouvernements reconnaissent le caractère inhérent de ces droits. Il n'est pas moins important, toutefois, d'établir une distinction entre la notion de « droit inhérent » à l'autonomie gouvernementale et l'affirmation de souveraineté sans réserve, au sens international. Ainsi que l'a reconnu M^me^ Rosemarie Kuptana, présidente d'Inuit Tapirisat, dans sa déclaration à la Conférence annuelle des premiers ministres, en août,

> . . . l'incorporation d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'équivaudrait pas à l'incorporation d'un droit absolu ou sans réserve . . . Les modalités de l'autonomie gouvernementale devront être fixées par négociation. La nécessité de négocier sur le fond et sur la forme ne signifie pas que le droit à l'autonomie gouvernementale n'existe pas, ou qu'il ne puisse pas être reconnu en tant que principe fondamental de la Constitution. (traduction)

Quels que soient l'origine et les antécédents des habitants de la partie nord de ce continent, aujourd'hui ils sont tous citoyens de ce que nous appelons le Canada. Au coeur du problème, il y a l'importante reconnaissance du fait que les populations autochtones possèdent un statut unique en raison de leur préséance historique et que ce statut leur donne droit à une autonomie gouvernementale au sein du régime constitutionnel canadien, quelle que soit son évolution.

LES QUATRE PILIERS

En annonçant son nouveau programme en faveur des autochtones, à l'automne de 1990, le gouvernement a commencé par reconnaître les droits issus des traités des premiers occupants du territoire et leur rapport fiduciaire avec la Couronne et il a, en même temps, présenté ce qu'il a appelé les quatre piliers de ce programme : le règlement des revendications territoriales; l'amélioration des conditions sociales et économiques dans les réserves; la définition de la relation entre les autochtones et le gouvernement; enfin, la résolution des problèmes que pose aux autochtones la vie dans le Canada d'aujourd'hui.

Comme nous l'avons souligné, le gouvernement a accordé une priorité immédiate au règlement des revendications territoriales. À cette fin, il a entrepris parallèlement trois actions : résoudre rapidement les « revendications particulières » qui découlent de l'inertie gouvernementale à l'égard des traités existants et de la *Loi sur les Indiens*; respecter les engagements juridiques ou les ententes et les traités comportant des transferts de droits fonciers aux Indiens; enfin, accélérer les négociations fédérales en vue de régler les revendications globales. En mars, une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a malheureusement rendu plus urgente encore la nécessité d'en arriver à une solution efficace. Cet arrêt pourrait avoir des effets négatifs sur les revendications territoriales partout au pays. Les chefs héréditaires des nations Gitskan et Wet'suwet'en affirment détenir un titre encore valide sur un territoire de 58 000 kilomètres carrés dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, soit une superficie équivalant à près d'un sixième de la province. Allant à l'encontre des arrêts judiciaires favorables à l'avancement des droits des autochtones, la Cour suprême de la province a jugé que le titre autochtone à ce territoire n'avait jamais existé en « common law » et que, eût-il existé, il aurait depuis longtemps été remplacé par les lois provinciales. Cette affaire a été renvoyée à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Un signe plus encourageant a été l'engagement pris en décembre par le gouvernement fédéral de créer le nouveau territoire de Nunavut (Notre Pays) dans le nord canadien comme élément d'un important accord sur les revendications territoriales des Inuit. Il reste encore du travail à accomplir avant que cet accord ne soit ratifié, mais son orientation est claire, quoiqu'elle se soit fait attendre. Compte tenu de cette décision, on peut considérer comme progressive l'acceptation par le gouvernement

fédéral des recommandations du groupe d'étude de la Colombie-Britannique sur les revendications, visant à ce que toutes les revendications dans cette province soient réglées avant l'an 2000. La décision du gouvernement provincial d'abandonner sa position de longue date en participant aux négociations territoriales permet d'espérer que l'objectif du groupe d'étude puisse être atteint. Par ailleurs, l'entente survenue en décembre entre les gouvernements provincial et fédéral, qui prévoit la cession de plus de six cents kilomètres carrés au profit des réserves du nord-ouest de l'Ontario et le versement de 60,5 millions de dollars aux six bandes indiennes en question, constituera un exemple de règlement concerté d'un différend, sans recours aux procédures judiciaires. Le fait que le gouvernement de l'Ontario ait ainsi décidé de procéder directement constitue un heureux changement par rapport à la traditionnelle attitude distante de la plupart des provinces.

Quant à la Commission des revendications particulières, malgré un démarrage lent et un appui officiel fort mitigé de la part des autochtones, nous espérons que sa création ainsi que le budget supplémentaire de 355 millions de dollars consacré à la résolution des revendications particulières donneront un élan nouveau à ce processus, jusqu'ici d'une désolante lenteur. À plus long terme, le gouvernement s'est engagé à examiner l'ensemble de la politique relative aux revendications particulières, en consultation avec des représentants autochtones, ce qui devrait permettre encore d'autres progrès. Il importe toutefois de veiller à ce que la commission des revendications possède une garantie légale d'indépendance à l'égard du gouvernement. Une autre question capitale se pose : comment les autochtones non inscrits, qui ne sont pas visés par l'actuelle politique relative aux revendications, pourront-ils profiter des avantages qui découleront de leur règlement ?

Par ailleurs, dans son *Rapport* de 1991, le vérificateur général souligne encore une fois les lamentables conditions de vie qui existent dans de nombreuses réserves. Une évaluation menée en 1985 par le ministère des Affaires indiennes sur la situation du logement dans les réserves a révélé que de nombreuses habitations ne satisfont même pas aux normes minimales d'hygiène et de sécurité et qu'il faudrait plus de 10 000 logements supplémentaires pour répondre à la demande. Le *Rapport* souligne que cet arriéré ne diminue pas et, de surcroît, que le budget consacré par le ministère au logement ne suffit même pas à la demande normale de remplacement. Il ajoute que « le MAINC n'a aucun plan pour résoudre ce problème critique ». Des consultations sont actuellement en cours avec les dirigeants autochtones en vue de réorienter la politique du logement. Des améliorations longtemps attendues devraient, espérons-nous, en résulter. On estime qu'il faudrait dépenser 840 millions de dollars pour rattraper le retard. C'est là une somme considérable, mais si l'on songe aux coûts sociaux qu'entraînera demain le logement inadéquat de milliers de familles autochtones, c'est un investissement que le Canada ne peut plus se permettre de retarder.

D'autre part, pour améliorer les conditions de vie dans les réserves, il ne suffit pas d'investir l'argent de l'État dans l'infrastructure municipale, les affaires sociales et l'éducation. Le problème est lié à toute la question de l'autonomie gouvernementale des autochtones et aux complications qui ont suivi la modification de la *Loi sur les Indiens*. La question est fort délicate. Ce qui apparaît comme une solution raisonnable pour une communauté n'est pas nécessairement celle qui convient à d'autres. Bref, la *Loi sur les Indiens*, qui confère aux autochtones un statut particulier et fixe le régime administratif avec lequel beaucoup d'entre eux ont dû vivre jusqu'ici, est tombée en désuétude. Par contre, il n'existe encore aucun mécanisme de remplacement capable de protéger le caractère particulier de la vie autochtone tout en donnant à ces populations des moyens modernes de se gouverner et de progresser au plan économique.

Certes, notre but ultime doit être l'élimination de cette Loi, mais la manière d'effectuer la transition vers une autonomie réelle est moins évidente. Les dirigeants autochtones demandent instamment que toute solution de remplacement à la *Loi sur les Indiens* reconnaisse au départ que les populations autochtones doivent être des partenaires à part entière dans l'élaboration de leur nouveau contrat social avec le Canada. Certains travaux préparatoires utiles ont déjà été entamés par des groupes de travail mixtes, formés d'Amérindiens et de représentants du gouvernement, pour préciser les rouages administratifs d'un éventuel nouveau régime; le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale demeure cependant une pierre d'achoppement qui empêche de nombreux intervenants, y compris l'Assemblée des Premières Nations, de souscrire entièrement à cette initiative.

Les problèmes continuels entraînés par le projet de loi C-31 de 1985, qui modifiait la *Loi sur les Indiens*, afin d'éliminer la discrimination à caractère sexuel qu'elle comportait, font ressortir les faiblesses inhérentes de cette dernière. Manifestement, les modifications avaient pour origine une recherche de l'égalité entre les sexes, mais leurs conséquences sont moins heureuses et moins complètes qu'on ne l'avait prévu. Trois problèmes principaux sont apparus. Premièrement, le projet de loi C-31 impliquait une forme de discrimination résiduelle, car il peut arriver qu'un frère et une soeur voient leurs descendants respectifs hériter de statuts différents. Deuxièmement, le projet de loi C-31 a suscité beaucoup plus de demandes de réintégration que prévu, ce qui s'est avéré un fardeau pour les bandes sur le plan administratif et financier. Enfin, la Loi a entraîné de nouvelles tensions sociales dans la mesure où les personnes ayant recouvré leur statut ont tenté de se réintégrer à leur collectivité. La leçon importante à retenir de cette expérience est peut-être qu'il faut se méfier des pièges inhérents, si valables que soient les motivations, à toute manipulation d'un texte aussi vétuste que la *Loi sur les Indiens*. Un changement fondamental est la seule solution qui s'impose à long terme, et cela exigera une approche

complètement différente. Dans l'intervalle, nous devons compter sur l'augmentation des deniers gouvernementaux pour que la réintégration se fasse en douceur.

D'autre part, la Commission a souligné, dans son document de 1990 intitulé *Un nouvel engagement*, la nécessité que le gouvernement réagisse globalement à la situation des autochtones hors réserve. À la fin de 1991, rares sont les progrès accomplis à cet égard. Un très grand nombre d'autochtones vivent en dehors des réserves, mais les programmes fédéraux, à quelques exceptions près, sont destinés aux Indiens inscrits vivant dans les réserves et aux Inuit relativement peu nombreux qui vivent dans le grand Nord. Les sans-abri sont de plus en plus nombreux parmi les autochtones urbains. Les autres sont souvent logés dans des conditions très inadéquates. Avec l'isolement culturel, l'alcoolisme et la toxicomanie se répandent, les conditions de vie des enfants se détériorent et la délinquance apparaît. Les trois niveaux de l'administration publique doivent agir d'urgence si nous voulons éviter que les autochtones vivant en milieu urbain ne deviennent en permanence une sous-catégorie sociale et un point noir en matière de droits de la personne. Le gouvernement fédéral doit premièrement s'engager à répondre aux besoins de tous les autochtones, où qu'ils vivent.

Quant au dernier pilier du nouveau programme, il concerne « les préoccupations des peuples autochtones dans la société contemporaine canadienne ». D'une certaine façon, il est la synthèse de tout ce que représentent la reconnaissance sur le plan constitutionnel, l'autonomie gouvernementale, une assise territoriale légitime et les moyens de se développer sur le plan économique. Il comporte cependant l'obligation de prendre en compte la discrimination raciale à vaste échelle qui a terni les relations entre le Canada et les populations autochtones pendant des générations. Les atteintes à la dignité qu'ont subies les autochtones restent vives et profondes. Le paternalisme n'a d'ailleurs pas disparu, malgré les offres de garanties constitutionnelles. Faut-il s'étonner que les dirigeants autochtones restent méfiants devant les promesses actuelles, alors que tant de gestes arbitraires du passé n'ont été ni reconnus ni réparés ?

Une des nombreuses préoccupations qui retient l'attention du public depuis quelques années est la relation souvent inquiétante entre les autochtones et l'appareil judiciaire canadien. Plusieurs études sur ce sujet — dont les rapports des commissions d'enquête manitobaine et albertaine ont marqué en 1991 le point culminant — aboutissent à la même triste constatation : à quelques exceptions près, la justice assurée aux Canadiens autochtones par les tribunaux et les corps policiers revêt un caractère extrêmement punitif et aliénant.

Parmi les nombreuses suggestions positives de ces commissions, mentionnons la création d'un système judiciaire parallèle pour les

autochtones. La ministre fédérale de la Justice a réservé de nouveaux fonds pour traiter cette question. De plus, plusieurs programmes seront élargis, notamment le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et le Programme d'accession des autochtones aux études en droit. Ces initiatives sont certes importantes, mais elles restent en deçà des changements plus fondamentaux que souhaitent de nombreux observateurs éclairés. Par exemple, dans un rapport paru à la fin de l'année, la Commission de réforme du droit du Canada endosse la création de systèmes judiciaires autochtones au sein des collectivités. Soulignant que l'appareil judiciaire doit traiter les autochtones avec équité et respect, la Commission recommande « la reconnaissance et le respect des différences culturelles propres aux autochtones, ainsi que leur intégration au système de justice pénale là où la chose est indiquée ». Bien entendu, de telles propositions engendreront beaucoup de complexités et de controverses. La Commission royale y ajoutera sûrement ses propres recommandations. Ce qui compte, c'est de commencer dès maintenant à définir plus précisément quels changements sont nécessaires pour que les autochtones accèdent à une véritable justice.

GRIEFS ET DOLÉANCES

Les séquelles de l'été 1990 ont persisté en 1991. Pendant l'hiver et le printemps, le Comité parlementaire permanent des affaires autochtones a tenu des audiences sur les événements survenus à Kanesatake (Oka) et à Kahnawake. Ses constatations n'ont pas été concluantes, et les Canadiens ne sont guère plus éclairés qu'au moment de la crise. Le comité a notamment recommandé la création d'une enquête judiciaire indépendante habilitée à citer des témoins. À la lumière de ce qui s'est passé, il apparaît plus souhaitable de nous appliquer à empêcher que les choses ne s'enveniment encore dans ces communautés mohawk et autres. En effet, les déclarations et les réfutations fusent encore de part et d'autre et, pour l'essentiel, les tensions entre autochtones et non-autochtones ne sont pas tombées.

En 1990, au moment des confrontations, certains ont accusé publiquement de conduite discriminatoire possible les membres de la GRC et des Forces armées canadiennes. Même si la Commission a clairement fait savoir qu'elle serait disposée à enquêter sur ces affirmations, seule une plainte a été déposée officiellement. En revanche, ces dernières années, la Commission a été priée de se pencher sur un certain nombre de préjudices dont avaient souffert les autochtones dans le passé. Certes, globalement, aux échelons officiels, on semble aujourd'hui mieux disposé à agir dans ce domaine, mais il est frappant de constater à quel point les vieux mécanismes de défense perdurent.

Le printemps dernier, la Commission a entrepris un examen indépendant des allégations de plusieurs familles inuit, qui avaient été déplacées du

Nord québécois et de l'île de Baffin vers Grise Fiord et Resolute Bay, dans l'Arctique, de 1953 à 1955. Le professeur Daniel Soberman, de l'Université Queen's, a mené une étude approfondie des faits et interrogé personnellement plusieurs des Inuit et des fonctionnaires en cause. Grosso modo, son rapport laisse entendre que, malgré une absence certaine de mauvaise volonté, le projet avait été mal organisé et réalisé. Aussi les familles déplacées ont-elles subi de nombreuses privations sur les plans social, culturel et matériel, difficultés que l'on aurait pu prévoir et éviter sans trop de mal. De plus, le gouvernement n'a pas respecté sa promesse de ramener les Inuit qui le souhaitaient dans leur village d'origine.

Ce rapport conclut également que si le désir d'asseoir la souveraineté canadienne dans l'extrême Arctique ne constituait pas la raison principale du transfert, il s'agissait certainement d'une question d'actualité à l'époque, et l'on ne peut guère douter que les peuplements inuit dans cette région stratégique ont contribué à y concrétiser la présence du Canada. Le professeur Soberman recommande que le gouvernement reconnaisse les défaillances du plan de relocalisation et qu'il présente des excuses publiques aux Inuit. Il devrait en outre assumer les frais de déménagement des familles qui souhaitent retourner dans le Nord québécois et permettre aux personnes qui décideront de rester de visiter périodiquement leurs familles. Enfin, le professeur Soberman souscrit à l'idée de reconnaître la contribution des Inuit à l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. La Commission appuie entièrement cette suggestion.

Reste également à régler la question des vols militaires à basse altitude au-dessus des terres ancestrales des Innu du Labrador. La diminution du nombre de pays utilisant la base militaire a entraîné une réduction du nombre de vols, mais un nouveau rapport révisé du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales conclut qu'une étude du ministère de la Défense nationale au sujet de l'impact environnemental des vols ne répond pas à certaines questions touchant les autochtones et la faune. Deux années pourraient s'écouler avant que l'on ne réagisse aux préoccupations du BFEEE, et il est probable que les vols actuels, quoique moins nombreux, se poursuivront entre temps.

Plusieurs générations de jeunes Canadiens autochtones ont dû s'instruire dans des pensionnats dirigés par les autorités religieuses, dans le cadre d'un programme d'assimilation qui a existé jusqu'au milieu de notre siècle. Nous avons évoqué, dans des rapports antérieurs, les consternants résultats de cette regrettable politique. Les effets globaux de ce système scolaire font certainement partie du champ d'étude de la Commission royale sur les peuples autochtones. Les Canadiens autochtones en particulier seront impatients de connaître son avis là-dessus. L'un des problèmes les plus pressants est le déclin de nombreux dialectes et langues autochtones. À titre de premier pas sur la voie d'un effort

concerté pour protéger et revitaliser ces langues du Canada, il semblerait utile de financer adéquatement la recherche linguistique et l'élaboration d'instruments didactiques appropriés. Depuis plusieurs années, les dirigeants autochtones souhaitent la création d'un institut des langues autochtones, mais, malgré certaines indications favorables du côté du gouvernement, aucune mesure n'a encore été prise. En septembre, la députée fédérale Ethel Blondin a déposé un projet de loi visant à créer une telle fondation, mais à la fin de l'année, le texte était encore à l'étude. Règle générale, nous ne préconisons pas les seuls moyens financiers pour résoudre un problème, mais la situation des langues autochtones est unique, et nous prions instamment le gouvernement d'agir sans délai pour favoriser leur survie et encourager leur utilisation avant qu'il ne soit trop tard.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

En 1990, le taux global d'emploi des autochtones dans les sociétés soumises à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'est accru de seulement 0,1 p. 100 par rapport au pourcentage de 1989, un désolant 0,8 p. 100. Au chapitre des embauchages, les autochtones ont compté pour 1,39 p. 100, proportion bien inférieure à leur disponibilité générale de 2,1 p. 100. Les plans d'action de certaines sociétés et organismes régis par le gouvernement fédéral visant à instaurer les mesures spéciales pour recruter des autochtones commencent toutefois à donner des résultats. La Banque Royale a haussé son taux d'embauchage de travailleurs à temps plein de 0,1 p. 100 à 1,8 p. 100 depuis quatre ans. Les programmes novateurs lancés par certaines compagnies pour tenir compte des différences culturelles constituent un autre signe encourageant que les gestionnaires sont disposés à déployer des efforts spéciaux pour accueillir et retenir des employés autochtones.

Dans les ministères et organismes du gouvernement fédéral ou régis par celui-ci, l'emploi des autochtones accuse toujours un retard considérable par rapport aux autres groupes désignés. En 1990, leur représentation dans les ministères et organismes fédéraux n'a augmenté que de 0,1 p. 100 au regard de 1989, ce qui signifie une proportion totale de 1,9 p. 100, alors que leur disponibilité globale est estimée à 2,1 p. 100. De plus, si l'on fait abstraction du ministère des Affaires indiennes, où près de 20 p. 100 d'un effectif assez important est autochtone, la représentation du groupe dans l'ensemble de la fonction publique est fort inférieure à sa disponibilité.

D'après une enquête effectuée en 1991 par la Commission de la Fonction publique sur la difficulté de retenir les autochtones dans l'administration publique fédérale, au cours des trois années précédentes, le taux de démission du groupe équivalait à deux fois et demie la moyenne de la fonction publique. Il était de 4,1 p. 100 en 1990, alors que le taux de recrutement était de 2,7 p. 100. À la question de savoir pourquoi ils quittaient l'administration publique, les autochtones ont déclaré se sentir

incapables d'apporter une contribution, ne pas avoir suffisamment de défis et manquer de possibilités de prendre des décisions. Ces raisons ne sont pas sans rappeler celles qu'ont données d'autres groupes sous-représentés, comme les personnes handicapées. L'étude laisse cependant entendre que les autochtones se butent aussi à d'autres obstacles. Ils ont souvent le sentiment que leur ascendance importe davantage à l'employeur que leurs compétences, avec le résultat qu'ils sont relégués aux « emplois-vitrines » en marge de l'activité principale. Dans l'ensemble, ils considèrent la fonction publique comme un milieu étranger et inhospitalier, où ils sont non seulement isolés de leur culture, mais traités avec froideur par leurs collègues.

Par le passé, dans la plupart des cas, les efforts du gouvernement fédéral pour recruter, garder et promouvoir des autochtones qualifiés n'étaient pas systématiques. Pour que le nouveau programme du gouvernement en faveur des autochtones crée les liens indispensables à une relation d'égalité et de respect mutuel, il doit commencer par favoriser, dans l'administration fédérale elle-même, un programme d'emploi pour autochtones plus intéressant et mieux structuré.

L'année 1992 marque à la fois le 500e anniversaire de l'arrivée des Européens dans les Amériques et le 125e anniversaire de la Confédération. Pour beaucoup d'autochtones, on le comprendra, il n'y a guère raison de célébrer ces deux événements. Il reste à espérer que la société canadienne, en se retournant vers son passé, tirera une leçon de ses erreurs autant que de ses réussites et qu'elle arrivera finalement à donner aux populations autochtones du Canada la véritable égalité qu'on leur a trop longtemps refusée.

DÉFICIENCE

L'obstacle le plus difficile auquel se butent les personnes ayant des déficiences est souvent l'incapacité psychologique des autres de les accepter à titre d'êtres humains. Par le passé, la société a institué des systèmes complexes pour tenir à l'écart les personnes handicapées: celles-ci étaient placées dans des écoles spéciales, travaillaient dans des ateliers protégés, vivaient en groupes dans des foyers ou des institutions. Les raisons d'une telle ségrégation pourraient dans certains cas se justifier un tant soit peu, mais il ne fait guère de doute non plus que bien des personnes handicapées ont été tenues à l'écart et le sont toujours pour la simple raison que la société s'en trouve ainsi plus à l'aise.

AU FAIT, DE QUI EST-CE LE PROBLÈME ?

La Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées prendra bientôt fin, et les gouvernements modifient graduellement leurs politiques et programmes afin de reconnaître que les personnes handicapées constituent une partie intégrale de la société. Voilà une excellente nouvelle, parce qu'en effet seul le contact avec les autres, c'est-à-dire le fait de vivre, de travailler, d'apprendre et de jouer avec d'autres personnes, permet de démontrer la dignité inhérente et la volonté

de participation de quiconque. Le contact permet aussi de mettre fin aux préjugés et aux stéréotypes qui ne font qu'éloigner les personnes handicapées. Par la même occasion, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elles s'intègrent instantanément à un mode de vie qui souligne depuis toujours leur particularité. L'égalité signifie que l'on reconnaît que les personnes handicapées sont d'abord et avant tout des gens comme tous les autres et que l'on pourvoit en même temps à leurs besoins particuliers.

À l'école, l'élève ayant des besoins spéciaux aura parfois besoin d'une aide additionnelle pour apprendre et participer à la vie scolaire. Au travail, l'employé handicapé peut avoir besoin de supports techniques et d'autres adaptations physiques pour pouvoir exercer un emploi. Les mesures d'intégration qui ne prévoient pas ces mécanismes d'appui ne font que se soustraire au concept d'égalité qui les sous-tend. Naturellement, une véritable intégration a son prix et nécessite des efforts, mais souvent moins que ne le prétendent ses détracteurs. De toute façon, les systèmes distincts que nous avons institués pour tenir à l'écart les personnes handicapées ont aussi nécessité un lourd investissement financier et humain. À la longue, l'intégration et les mesures d'adaptation qui l'accompagnent porteront fruit car elles permettront à des gens talentueux et énergiques de participer pleinement à notre société.

On a beaucoup fait ces dernières années pour sensibiliser davantage la population aux problèmes des personnes ayant des déficiences. Malheureusement, il y a parfois loin de la parole aux actes. Ce n'est pas que nous cherchons délibérément à exclure les personnes handicapées, mais plutôt que nous oublions de tenir compte de leurs besoins lorsque nous décidons des règles du jeu. Lorsqu'on y regarde d'un peu plus près, on se rend compte naturellement que le résultat est le même. On constate aussi qu'il est parfaitement possible de répondre aux besoins des minorités sans pour autant ébranler les fondements de l'univers dans lequel vivent la plupart des gens. Les personnes handicapées veulent que nous adaptions les règles à leur réalité et que nous leur donnions leur chance. La Commission estime qu'elles pourront parvenir à des niveaux acceptables d'intégration économique et d'emploi lorsque les règles auront été réexaminées selon leur perspective.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Bon nombre de suggestions formulées en 1990 par le Comité parlementaire sur les droits de la personne et la condition des personnes handicapées dans son rapport sur les difficultés d'intégration des personnes handicapées avaient pour objectif l'aplanissement des obstacles économiques. Ainsi, le comité recommandait notamment que le gouvernement fédéral élabore, en association avec les personnes handicapées, une stratégie nationale d'action afin de relever leur taux d'emploi excessivement faible dans la société canadienne. Devant le

manque flagrant de nouvelles initiatives dans la réponse du gouvernement, le comité demanda à ce dernier de refaire son travail : en septembre, la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées était annoncée. Le refus du comité d'accepter de nébuleuses promesses a sans doute donné aux autorités le coup de fouet nécessaire pour les persuader de formuler des initiatives plus concrètes et globales.

La Stratégie nationale prévoit qu'un budget de 158 millions de dollars sera mis à la disposition des personnes handicapées par l'entremise de dix ministères et organismes fédéraux au cours des cinq prochaines années. Déjà, des initiatives valables ont été signalées : le ministère des Transports a annoncé en octobre qu'une somme de 24 millions de dollars sera fournie à l'industrie du transport pour qu'elle rende les moyens de transport plus accessibles aux voyageurs handicapés; le ministère des Affaires indiennes et du Nord versera 8 millions de dollars à titre d'aide aux autochtones handicapés, et le ministère du Travail augmentera de 2,3 millions de dollars le montant versé aux syndicats, aux organisations patronales-syndicales et aux organisations représentant les personnes handicapées pour leur permettre de trouver ensemble des solutions pratiques aux problèmes des travailleurs handicapés.

UNE APPROCHE GLOBALE

Ces nouvelles mesures, associées aux stimulants fiscaux annoncés dans le budget de 1991 pour favoriser la conception d'immeubles plus accessibles, ont généralement été bien reçues par les porte-parole des personnes handicapées. Si cette nouvelle volonté d'adopter des initiatives axées sur la déficience contraste agréablement avec l'inaction à laquelle nous avions été habitués, elle ne saurait pour autant constituer une panacée. Depuis un certain temps déjà, les groupes représentant les personnes ayant des déficiences exhortent le gouvernement fédéral à adopter une approche plus générale et plus systémique. À l'instar du comité permanent, ils ont été impressionnés par la très grande portée de l'*American with Disabilities Act*, proclamée aux États-Unis en 1990. Beaucoup considèrent l'ADA comme la plus avant-gardiste des lois visant la promotion des droits des personnes handicapées. Cette loi interdit efficacement la discrimination à l'encontre des personnes ayant une déficience physique ou mentale dans les domaines de l'emploi, du transport et des services de télécommunication, ainsi que dans les lieux publics. Aussi, elle exige que tous les immeubles nouveaux ou rénovés tiennent compte des besoins de ces personnes, que les guichets automatiques soient accessibles, que les restaurants fournissent des menus en braille ou un service équivalent, que des appareils téléphoniques pour les sourds et les malentendants soient installés dans les hôtels et que les salles de cinéma et de concert, les arénas et les auditoriums soient entièrement accessibles.

En septembre, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées a proposé de modifier simultanément sept lois canadiennes au moyen

d'une loi d'ensemble, à savoir : *la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel du Canada, la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur l'immigration, la Loi sur l'accès à l'information, la Loi électorale du Canada et la Loi sur les transports nationaux*. Le conseil croit que les modifications à ces lois pourraient être adoptées assez rapidement et qu'elles auraient des répercussions immédiates sur la vie de plusieurs de ses commettants. Par exemple, celles-ci garantiraient l'absence d'obstacles pour permettre l'accès aux bureaux de scrutin, assureraient des services professionnels d'interprétation devant les tribunaux et exigeraient que les émissions de télévision soient sous-titrées. À la fin de l'année, le gouvernement n'avait pas encore fait savoir clairement s'il était disposé à donner suite à la proposition du conseil. On verra en 1992 s'il y est résolu.

UNE QUESTION DE VOLONTÉ

L'intégration, qu'elle soit économique, scolaire ou sociale, est une notion abstraite qui désigne une réalité pourtant bien concrète et humaine. En termes simples, cela signifie que dans toute la mesure du possible, les personnes handicapées doivent avoir les mêmes conditions de vie que leurs parents, voisins et amis non handicapés. C'est dans le domaine du transport que les obstacles à pareille égalité sont les plus prononcés.

L'Office national des transports est doté de vastes pouvoirs d'enquête, ce qui lui permet de surveiller de près la qualité et l'efficacité des services fournis au public par tous les transporteurs soumis à la compétence fédérale. L'office est également habilité à instruire les plaintes déposées par des personnes estimant n'avoir pas reçu un service acceptable. En mars 1991, il a soumis au ministre des Transports un projet de règlement dont il est l'auteur et qui aurait pour effet d'accroître l'accessibilité du système de transport ressortissant au gouvernement fédéral. Depuis, c'est le silence. Les Canadiens handicapés attendent ce règlement depuis 1980 et comprennent mal pourquoi le gouvernement ne leur donne pas satisfaction. Ils considèrent naturellement que l'adoption du projet de règlement témoigne de la sincérité du gouvernement lorsqu'il affirme vouloir répondre à leurs besoins et de l'efficacité de la stratégie nationale. C'est aussi ce que croit la Commission. Ainsi avons-nous exhorté le ministre des Transports à faire en sorte que le règlement puisse rapidement entrer en vigueur.

ACCESSIBILITÉ

Ainsi que nous l'avons déjà dit, adapter les immeubles pour les rendre accessibles à tous est une obligation légale, non pas un acte de bienveillance de la part des autorités. Lorsque certaines personnes ne peuvent même pas pénétrer dans les immeubles où les autres se rendent pour travailler, manger ou se distraire, leurs possibilités d'intégration économique et sociale ne sont pas uniquement restreintes, mais elles s'évanouissent complètement. Malheureusement, nous n'accomplissons même pas nos plus simples devoirs dans ce domaine.

En 1990, la Commission a enquêté sur l'accessibilité des immeubles fédéraux et confirmé ce qui était déjà évident, à savoir que beaucoup d'entre eux sont loin d'être pleinement accessibles à bon nombre de personnes handicapées. Nous avons alors promis de continuer à exiger des changements et avons tenu parole. Ainsi, nous avons apporté notre appui au Conseil du Trésor dans ses efforts pour mettre en place une politique exigeant que tous les ministères et organismes se conforment à des normes d'accessibilité raisonnables d'ici 1994-1995. Ces derniers ont arrêté leurs plans de mise en oeuvre de cette politique et nous comptons bien nous assurer qu'ils les respecteront. Nous avons aussi décidé de donner l'exemple à ce chapitre, en veillant à ce que nos bureaux soient conformes aux normes élevées d'accessibilité que nous exigeons des autres. D'ici la fin de l'exercice financier 1992-1993, tous nos bureaux seront pleinement accessibles.

Nous avons également intensifié nos efforts dans le secteur privé en déterminant l'accessibilité d'un échantillon de banques et de bureaux de poste à partir des mêmes normes d'aménagement pour accès facile. Les résultats définitifs ne seront pas publiés avant le début de 1992. Cependant, nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'ils démontreront l'existence de réels progrès — mais aussi de nombreuses lacunes.

Il va sans dire que pour une personne handicapée, le fait de pouvoir entrer dans un immeuble est important. Cela ne suffit toutefois pas à répondre à tous ses besoins. L'accès à l'information revêt en effet tout autant d'importance que l'accès physique. C'est pourquoi, en 1990, nous avons aussi fait une enquête sur la disponibilité de l'information publique sur des supports de substitution (c'est-à-dire sous des formes permettant aux personnes handicapées d'y avoir accès) et sur les difficultés auxquelles se heurtent les malentendants qui veulent communiquer par téléphone avec les ministères. Les résultats n'ont guère été encourageants. Dans un très grand nombre de cas, nous avons constaté que le fonctionnement des appareils de télécommunication pour les malentendants était de beaucoup inférieur aux normes jugées acceptables. Quant à la documentation sur support de substitution, la situation n'était guère plus reluisante. En 1991, la Commission a veillé à ce que les ministères et organismes sur lesquels avait porté son enquête soient pleinement informés des résultats de cette dernière et les a talonnés afin qu'ils apportent des correctifs. Dans l'ensemble, les réactions ont été positives : la plupart des organisations fédérales sont maintenant résolues à fournir leurs services équitablement aux personnes ayant des déficiences visuelles et auditives. Le secrétaire d'État a également écrit à tous ses collègues pour attirer leur attention sur cette question, et l'expertise du Secrétariat à la condition des personnes handicapées a été mise à la disposition des ministères et organismes pour les aider à s'améliorer.

Lorsqu'elle a eu l'idée de recourir à des enquêtes pour promouvoir l'égalité d'accès, la Commission savait à quoi s'attendre : le problème

durait déjà depuis longtemps et ne disparaîtrait pas du jour au lendemain. Si nous nous fions au travail accompli jusqu'à présent, notre pronostic n'était pas exagérément pessimiste. Par ailleurs, nous avons largement franchi le premier obstacle : les organisations sont maintenant conscientes qu'il existe un problème et qu'elles doivent concevoir leurs immeubles et offrir leurs services sans exclure automatiquement de façon irréfléchie les personnes handicapées. Leurs efforts sont parfois insuffisants ou inefficaces, mais on sent chez elles une réelle volonté d'améliorer la situation. Encouragés par cette preuve de bonne foi, nous continuerons non seulement à nous assurer que les organisations persistent dans leurs efforts, mais aussi à leur prêter notre concours pour qu'elles fassent encore mieux.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

La représentation des personnes handicapées dans la population active constitue l'un des meilleurs indices de leur degré d'intégration sociale. À ce chapitre, les résultats sont jusqu'ici décourageants. Les personnes handicapées demeurent sous-représentées dans pratiquement tous les secteurs d'activités et catégories professionnelles qui relèvent de la compétence fédérale. Il y a pourtant eu d'heureuses initiatives. Certains employeurs ont adopté des programmes en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des personnes handicapées. La Banque Royale a reçu les acclamations de groupes de défense des droits des personnes ayant des déficiences en recourant à leurs services pour recruter des candidats prometteurs. Le ministère des Affaires extérieures a constitué une banque d'appuis techniques afin que tous ses employés aient les outils nécessaires pour accomplir leur travail, quelle que soit leur fonction. La Saskatchewan Wheat Pool a mis sur pied un groupe de discussion constitué de personnes handicapées pour obtenir des conseils en matière de politiques et de pratiques d'emploi et connaître l'effet de ces dernières sur les personnes handicapées. Il ne s'agit là que de quelques exemples des nombreuses démarches concrètes prises par certains employeurs.

Ces réussites demeurent cependant l'exception. Dans l'ensemble, la situation se présente plutôt mal. Les personnes handicapées ne constituaient en 1990 que 2,4 p. 100 de la main-d'oeuvre totale des organisations assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Leur taux de disponibilité globale au sein de la population active canadienne est pourtant officiellement estimé à 5,4 p. 100. Les femmes handicapées sont particulièrement vulnérables et même celles qui avaient un emploi en 1990 recevaient à peine 70 p. 100 du salaire moyen gagné par les hommes. Et comme si la sous-représentation des personnes handicapées n'était pas suffisante, nous nous trouvons maintenant plongés au coeur d'une lutte juridique sur le sens exact qu'il conviendrait de donner à la déficience dans ce contexte. La définition de la déficience employée dans le document *Équité en matière d'emploi : Directives aux employeurs* suppose une limitation réelle ou perçue de la capacité de

l'employé de faire le travail de façon satisfaisante. La plupart des employeurs admettent cette définition; une petite minorité d'entre eux a décidé de la rejeter. Ainsi, deux banques contestent les directives même devant les tribunaux. Elles prétendent avoir déjà à leur service des personnes handicapées qui ne se considèrent pas comme défavorisées sur le plan de l'emploi en raison des efforts de l'organisation pour répondre à leurs besoins, de sorte que leur niveau apparent de représentation des personnes handicapées ne correspond pas à la réalité. Quel que soit le bien-fondé de cet argument, il nous semble qu'une contestation judiciaire ne fera que ralentir les progrès sans pour autant desservir les intérêts des parties concernées. Nous ne pouvons non plus accepter comme conséquence logique le fait que des personnes ayant des déficiences légères ou temporaires deviennent sur-représentées au détriment d'autres travailleurs dont les déficiences sont plus graves ou chroniques.

PRÊTS AU COMBAT

Naturellement, la Commission n'oublie pas les préoccupations des personnes dont les déficiences peuvent être moins graves. Notre inquiétude face au soi-disant principe de l'aptitude au combat qui régit l'enrôlement dans les Forces armées canadiennes en est un bon exemple. En gros, ce principe veut que tous les membres des Forces, quel que soit leur métier ou leur occupation, soient dans une forme physique suffisante pour aller au combat ou accomplir des tâches comparables en difficulté. Dans les faits, la situation est généralement bien différente. Les Forces engagent de nombreux employés de services, depuis les cuisiniers et les commis jusqu'aux musiciens et libraires; il est fort improbable que ceux-ci soient jamais appelés à accomplir des tâches exténuantes, même en temps de guerre. De plus, les progrès technologiques du matériel militaire et autre ont transformé l'art de la guerre, de telle sorte que maintenant, une force de combat doit être composée bien plus que d'une élite physique. Tout bien pesé, nous estimons que les personnes ayant de légères déficiences devraient pouvoir accomplir un bon nombre des tâches associées aux emplois militaires et de soutien.

Nous ne prônons pas pour autant le rejet des normes militaires. Ce que nous déplorons, c'est qu'elles soient appliquées de façon rigide à des situations bien concrètes correspondant à la définition la plus vaste de la déficience mais présentant pourtant une assez bonne marge de manoeuvre. À notre avis, si les Forces armées étaient davantage disposées à tenir compte, au-delà des généralisations, des aptitudes fonctionnelles de chacun, bon nombre de leurs exclusions ne résisteraient pas à un examen minutieux. Ce fut le cas, par exemple, d'une politique qui écartait toutes les personnes atteintes de psoriasis. Elle fut modifiée en 1991, mais uniquement après que la Commission soit intervenue, et sous la menace de voir la question tranchée par un tribunal des droits de la personne. Les Forces armées constituent l'un des plus importants employeurs au Canada et la Commission ne peut tolérer que les garanties

contre la discrimination fondée sur la déficience qui sont en vigueur partout au pays ne s'appliquent pas à elles.

DÉPISTAGE DES DROGUES

La Commission demeure persuadée que la généralisation du dépistage obligatoire des drogues dans le domaine de l'emploi est inacceptable. Rien ne permet encore de croire indéniablement que le monde du travail au Canada est aux prises avec un grave problème de consommation de drogues, ni que le dépistage généralisé des drogues accroît la sécurité au travail. Par ailleurs, nous avons toutes les raisons de craindre que le dépistage des drogues provoque une discrimination injuste à l'endroit de candidats à un emploi ou d'employés par ailleurs qualifiés, à cause notamment du manque de fiabilité des résultats du test comme indices de l'affaiblissement des facultés.

Le manque d'empressement des employeurs canadiens à se joindre au mouvement du dépistage des drogues jusqu'à présent s'explique peut-être par une combinaison de ces facteurs et d'autres raisons encore. On constate malgré tout quelques exceptions. Ainsi, la Banque Toronto-Dominion a instauré une politique de dépistage qui s'applique à tous ceux et celles qui postulent un emploi chez elle. La banque soutient que pareille mesure est nécessaire pour garantir la sécurité des fonds de la clientèle. Aucune autre banque canadienne n'a, que nous sachions, exprimé semblable préoccupation. L'Association canadienne des libertés civiles ne s'est pas laissée convaincre par ces arguments et a contesté la politique de la banque en portant plainte auprès de la Commission. Au moment où nous rédigeons ce rapport, l'enquête est terminée et nous attendons que la banque nous explique pourquoi elle considère sa politique comme une exigence professionnelle justifiée. La Commission examinera ces explications et déterminera la suite à donner à cette affaire.*

Ceux qui s'opposent au dépistage sont souvent ridiculisés; on les dit « tolérants » à l'égard des drogues ou enclins à penser que la consommation de drogues au travail ne présente aucun danger. Rien ne saurait être plus faux. Ce qui distingue les tenants du dépistage des opposants, c'est que ces derniers estiment que la fin doit dans une certaine mesure justifier les moyens. Il n'y a guère de différence entre le fait de refuser un emploi à une personne dont le test de dépistage a révélé qu'elle avait consommé une drogue en particulier - le cannabis dans la vaste majorité des cas - et celui de conclure qu'une personne ayant bu le samedi soir est inapte à travailler le lundi suivant, sinon bien sûr que le cannabis est une drogue illicite, mais non l'alcool. Nous nous voyons donc dans l'obligation de répéter des arguments maintenant bien connus :

* Lors de sa réunion de février 1992, la Commission a décidé de tenter une conciliation et au moment de mettre sous presse nous attendions le résultat de ce processus.

un résultat positif à un test de dépistage ne révèle ni un affaiblissement des facultés, ni une dépendance à l'endroit de la drogue. Il ne fait que prouver une consommation récente de cette substance. Est-ce suffisant pour priver une personne par ailleurs qualifiée de la possibilité de gagner sa vie, et pour justifier l'intrusion dans la vie privée que suppose presque invariablement cette pratique ? Nous ne le croyons pas.

Non seulement la Commission croit-elle qu'aucun motif social valable ne saurait légitimer l'adoption d'un programme généralisé de dépistage des drogues, mais elle craint que l'acceptation du principe même du dépistage illimité des drogues n'ouvre la porte à d'autres intrusions du même genre. En juillet dernier, on pouvait lire dans le Globe and Mail qu'un employé d'une compagnie américaine avait été congédié après qu'un test d'urine eut révélé la présence de nicotine dans son organisme, qu'un autre avait perdu son emploi parce qu'il buvait après le travail, et que d'autres encore s'étaient vu interdire de conduire une motocyclette ou avaient été mis à l'amende parce qu'ils faisaient de l'embonpoint. Il n'existe qu'une seule façon acceptable d'éviter la discrimination dans le domaine de l'emploi, et c'est de faire en sorte que toute qualification, restriction ou exigence soit étroitement et objectivement liée à la capacité d'exécuter le travail. Dans la pratique, plus les risques, maux ou inconvénients invoqués par l'employeur pour procéder aux tests de dépistage des drogues sont vagues et hypothétiques, plus on peut douter du bien-fondé de cette exigence professionnelle, et plus il est probable qu'elle s'apparente à de la discrimination.

SIDA

Il n'est sans doute pas utile de rappeler qu'en 1991, le sentiment de la menace que fait peser le SIDA sur l'ensemble de la société est devenu encore plus accablant. Pour enrayer la propagation de la maladie, des programmes de sensibilisation publique au SIDA, à ses causes et à sa progression doivent absolument être instaurés. La révision du programme fédéral de lutte contre le SIDA annoncée par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en octobre témoigne dans une certaine mesure de la nécessité d'intensifier encore l'intervention gouvernementale. Quant à la distribution de condoms dans les prisons fédérales, annoncée simultanément, elle était attendue depuis longtemps. Il y a tout lieu de féliciter les ministres et ministères concernés d'avoir fait preuve de bon sens dans ce problème de santé publique qu'on avait été enclin jusqu'ici à vouloir passer sous silence.

Il existe toutefois un autre mode de transmission du VIH dont ne font pas mention les actuels plans de prévention. En effet, il est bien connu que l'injection de drogues par voie intraveineuse est répandue dans les pénitenciers et que le partage fréquent des seringues favorise la transmission du VIH. Nous pourrions détourner les yeux et prétendre que la consommation de drogues étant illégale, nous aurions tort de tolérer cette pratique dans les prisons canadiennes, ne serait-ce

qu'indirectement. Nous pourrions aussi reconnaître qu'il est impossible d'interdire totalement l'injection de drogues et tenter de trouver une solution réaliste. La Commission est d'avis qu'il faut faire prévaloir le bon sens, et non pas jouer au moralisateur. À tout le moins faudrait-il fournir des solutions pour nettoyer les seringues. Le débat à ce sujet en Europe se poursuit depuis quelques années, et certaines institutions de la Suisse fournissent de l'eau de javel pour désinfecter les seringues. Le SIDA exige plus que des demi-mesures, et il est temps que le Canada s'oriente dans ce sens.

La Commission soutient également que la discrimination contre les personnes qui ont ou qui sont soupçonnées d'avoir une infection au VIH ou le SIDA viole la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous continuons à recevoir un petit nombre de plaintes pour discrimination fondée sur le SIDA. En novembre, un tribunal des droits de la personne a été saisi d'une telle plainte déposée contre les Forces armées canadiennes et appelé à déterminer si le plaignant avait été renvoyé des Forces parce qu'un test avait révélé qu'il était séropositif. Nul besoin de consulter une boule de cristal, toutefois, pour prévoir que de telles situations se reproduiront à mesure que la maladie continuera de se propager, et que nous devons nous attendre à une augmentation plutôt qu'à une baisse des plaintes pour discrimination en rapport avec le SIDA. La Commission a publié une brochure sur les droits des personnes séropositives et sidatiques qui exhorte les employeurs, les employés et le grand public à ne pas adopter les mythes, stéréotypes et règles irrationnelles qui donnent lieu à ce type de discrimination. Judicieusement diffusées, les politiques d'entreprise sur le SIDA peuvent fournir des renseignements essentiels et rassurer en cas de besoin. L'ignorance et la dissimulation favorisent la discrimination et la propagation du SIDA. En communiquant toute l'information voulue avec une attitude positive, on pourra non seulement dissiper les craintes injustifiées, mais aussi peut-être favoriser la justice et la compassion.

RACE, ORIGINE ET RELIGION

« Le racisme est de retour », titrait le numéro de novembre 1991 de The Economist. Bien que l'on puisse croire que ce fléau ne disparaît jamais, il reste pourtant vrai que l'actuelle recrudescence mondiale de la xénophobie n'est pas sans se répercuter au Canada. Les voix qui réclament des politiques pluralistes renforcées et un respect véritable pour la diversité culturelle et religieuse parlent haut et fort. Cependant, les récents conflits ethniques et la réaction parfois violente contre les minorités n'en demeurent pas moins réels. La société tolérante dont se réclament à présent nos voisins du sud fait partie des principes que professe officiellement le Canada depuis quelques décennies. Cette attitude est certainement attribuable aux complexités de l'histoire autant qu'à une vision humanitaire des choses. Comme tout autre pays cependant, le Canada ne s'est jamais complètement libéré des effets corrosifs de certaines prétentions bien ancrées à la supériorité raciale. Il faudrait se rendre à l'évidence que notre pays est fort diversifié sur le plan culturel; voilà un avantage plutôt qu'un inconvénient.

EN COMPAGNIE D'ÉTRANGERS

Le Forum des citoyens, ce grand reflet de l'opinion canadienne, a recueilli de nombreux témoignages qui attestaient aussi bien notre tolérance traditionnelle que certaines craintes du public quant à la façon dont nous abordons le phénomène des préjugés ethniques et religieux. La politique officielle du multiculturalisme a fait l'objet de nombreux débats au Forum, et beaucoup d'intervenants ont exprimé l'idée que même si ce principe était peut-être approprié, certaines de ses applications étaient loin d'avoir avantagé le pays. Peut-être s'agit-il là d'une réaction tardive concernant certains aspects initiaux du programme plutôt que d'un jugement objectif sur son fondement actuel. On prend maintenant pour point de mire notre citoyenneté partagée; son caractère particulier provient des valeurs unificatrices que lui confèrent le pluralisme et la tolérance; le mot « multiculturalisme » n'est rien d'autre qu'un code utile, sinon élégant, pour décrire celles-ci.

Ces valeurs ont été alimentées par le Programme du multiculturalisme fédéral au coût de 28,4 millions de dollars en 1990-1991, soit un peu plus de 1 $ par Canadien. D'aucuns diront que c'est là un prix fort raisonnable pour assurer une cohésion sociale somme toute essentielle. Malgré quelques dissidences, plusieurs sondages successifs indiquent le ferme appui de la collectivité, peut-être une prépondérance des deux tiers du public, selon une enquête de la SR-C et du Globe and Mail publiée en novembre. Avec un peu de chance, les Canadiens surmonteront leur actuelle crise d'identité - dont ils sont d'ailleurs quelque peu responsables - et réaffirmeront à nouveau leur amour collectif de la liberté et leur respect fondamental de la diversité.

Le Canada, croit-on parfois, offre aux nouveaux arrivants le choix entre l'assimilation à une majorité bien définie et la conservation de leur identité et de leurs modes de vie traditionnels. Or, cette dichotomie est fautive au départ, car elle suppose l'existence d'un courant majoritaire monolithique, sans compter qu'elle pose comme hypothèse que les immigrants n'ont d'autre désir, en venant au Canada, que de recréer ici la culture et le milieu qu'ils ont quittés. Rappelons-nous que le Canada d'aujourd'hui, abstraction faite de ses autres caractéristiques, a été bâti par plusieurs vagues d'immigrants venus d'Europe ou d'ailleurs et que, pour le meilleur et pour le pire, leurs apports, ainsi que ceux des premiers habitants de notre vaste territoire, constituent le fondement sur lequel nous devons poursuivre l'édification d'une société pacifique et productive.

Ce qu'il nous faut prévenir avant tout, c'est que les maux qui sont le lot courant de l'humanité - qu'il s'agisse de problèmes économiques ou d'injustice sociale - se polarisent autour des différences ethniques et culturelles pour alimenter la discrimination. Comme le déclarait Satya Das du Edmonton Journal, lors d'une conférence tenue dans cette ville en novembre dernier, « lorsqu'on trouve l'expression voulue, on peut

élargir le terrain d'entente. Lorsqu'on trouve le mot juste, on peut se parler en tant que Canadiens, des Canadiens qui devraient mieux connaître leurs croyances et leurs origines réciproques. Cela devient un processus d'inclusion qui s'inscrit dans l'évolution sociale d'une définition plus précise du Canada et des Canadiens ». (traduction) Le caractère historique du Canada fait que notre pays entretient de nombreux liens avec les nations et les cultures d'ailleurs. Lorsque le pays réussit à voir au-delà de ses propres divisions internes, il offre la perspective rare d'une réalité multiculturelle prospère et inclusive : tel doit être notre objectif.

IMMIGRATION

Selon un rapport du Conseil économique du Canada intitulé *Le nouveau visage du Canada*, la plupart des Canadiens croient que la tolérance augmente généralement lorsque se multiplient les contacts entre les groupes raciaux et culturels. Le document remet également en cause un certain nombre d'idées reçues sur les effets économiques de l'immigration et la prétendue érosion des chères traditions locales. « L'arrivée de presque tous les immigrants représente un gain supérieur aux dépenses qu'elle entraîne, compte tenu des économies d'échelle et de l'allégement futur du fardeau fiscal. » Il n'est pas non plus vrai, selon le Conseil, que l'immigration entraîne le chômage. À cet égard, compte tenu de l'accroissement et de la mobilité remarquables des populations mondiales, il se peut que le Canada doive envisager avec moins de circonspection l'augmentation des niveaux actuels de l'immigration, malgré l'appel à la prudence du conseil. De toute façon, il faut certainement lui donner raison lorsqu'il observe que « la pression exercée par les revendicateurs du statut de réfugié est considérable, croît sans cesse et pourrait bien rendre purement théorique toute recommandation relative aux niveaux. » D'ailleurs, abstraction faite des nombreuses personnes qui, un peu partout dans le monde, voient dans le Canada un éventuel havre de paix, notre pays fait face à de graves problèmes en matière de droits de la personne, compte tenu du nombre important de personnes réclamant le statut de réfugié et se trouvant déjà au Canada, et des familles, parents ou conjoints désireux de rejoindre leurs proches, dont la vie est en suspens pendant que leurs demandes cheminent dans le labyrinthe bureaucratique.

UN VOYAGE AU LONG COURS

Il est indéniable que notre société — plus que toute autre peut-être — a beaucoup progressé sur la voie du véritable pluralisme culturel. Dans une certaine mesure, nous avons réussi à réparer les injustices de notre histoire à l'égard de quelques groupes. Les Canadiens d'ascendance chinoise, italienne et japonaise, entre autres, ont fortement souffert d'une discrimination de l'État, et nous croyons que de nombreux Canadiens reconnaissent aujourd'hui que des traitements inhumains leur ont parfois été infligés. En novembre 1990, s'adressant au Congrès national des

Italo-canadiens, le Premier ministre a déclaré que l'internement des Canadiens d'origine italienne pendant la Seconde Guerre mondiale constituait un autre exemple de la discrimination systématique pratiquée par le gouvernement du Canada pendant de nombreuses années contre les Canadiens d'origine chinoise, ukrainienne et autre.

Pendant la crise du Golfe, on s'est souvenu de cette page d'histoire, fraîche à l'esprit des citoyens d'ascendance arabe. Comme le disait le Premier ministre à propos de notre histoire, nos droits et libertés ont plus d'importance quand les temps sont difficiles. C'est alors que nous sommes mis à l'épreuve. En rétrospective, il semble que nous nous soyons tirés de l'épreuve de 1991 mieux que de celles du passé, mais nous n'avons certainement pas obtenu la plus haute note. On a rapporté, et, disons-le, fortement réprouvé plusieurs cas d'injures et de harcèlement physique à l'encontre de Canadiens d'origine arabe. Des citoyens de notre pays provenant de diverses régions du Moyen-Orient ont fait l'objet d'interrogatoires et de surveillance par la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Tous les représentants de ces organismes ont-ils toujours, strictement et en toute conscience, respecté leurs attributions ? Cette question ultérieure reste à éclaircir en définitive, mais il demeure évident que plusieurs Canadiens d'origine arabe éprouvent toujours des doutes à ce sujet.

Certes, les excès commis dans d'autres pays contre des citoyens d'ascendance arabe ne se sont pas produits ici, mais il apparaît nettement que nous ne sommes pas encore devenus une société tolérante. À preuve, la propagande haineuse des organisations extrémistes persiste un peu partout au pays — par le truchement de rassemblements, de messages téléphoniques et de publications (journaux, livres et brochures). La profanation des lieux de prière, des cimetières et autres sites religieux ne se produit pas seulement en Europe et en Asie, mais aussi dans les villes et villages de l'Ontario, de l'Alberta et du Québec.

Avant de reléguer ces incidents au rang des phénomènes marginaux, il nous faut reconnaître que les gestes haineux de ces groupes reposent toujours sur la même logique : ceux que l'on peut distinguer du courant majoritaire sont rendus responsables des maux de la société. Ces « étrangers parmi nous » sont accusés de nuire au maintien d'une société traditionnelle dotée d'une hiérarchie du pouvoir établi. Il est vrai qu'à bien des niveaux, officiellement ou non, le Canada manifeste son opposition à l'intolérance ethnique et religieuse, mais il est tout aussi vrai que ce virus existe pratiquement partout et que seule une détermination sans faille pourra le contenir. La Commission poursuit sans relâche ceux qui répandent la haine dans ce pays. À la fin de l'année, elle instruisait encore deux plaintes, l'une provenant de Vancouver et l'autre de Winnipeg, relatives à la diffusion de messages téléphoniques commandités par des groupes racistes. À Winnipeg, les autorités

judiciaires ont aussi pris des mesures pour entraver les activités d'une cellule de plus en plus virulente du Ku Klux Klan, le commanditaire du message téléphonique raciste de Winnipeg : ce groupe fait l'objet d'accusations criminelles.

De même, au Québec, c'est par l'excellent slogan « Pas de tolérance pour l'intolérance » qu'on a répondu aux activités du Ku Klux Klan l'été dernier. Nous trouvons encourageant que le racisme soit la cible d'un programme de 7,5 millions de dollars annoncé en avril par le gouvernement de l'Ontario. Tout programme de sensibilisation du public aux questions raciales doit tenir compte du rôle des minorités dans les médias et du visage presque entièrement blanc d'une bonne part de la publicité canadienne. Voilà des éléments qui influent, largement et directement, sur l'idée que nous nous faisons de la société qui nous entoure et de la situation de ses divers membres. Il serait certainement utile que l'industrie se dote de règles plus claires et plus efficaces. De même, il faudrait suggérer des moyens pratiques pour rendre les milieux de travail et l'arène publique plus accueillants et mieux adaptés aux personnes de toutes couleurs, provenances, affinités et convictions.

Les droits, toutefois, s'accompagnent de certaines responsabilités, et l'encouragement à la tolérance ne doit pas être à sens unique. En l'absence d'un engagement à l'égard des valeurs de la citoyenneté partagée, le concept du pluralisme n'est pas suffisamment flexible. Le rapport du Conseil économique mentionné plus haut suggère même un « contrat moral » à cet effet, qui pourrait être adapté aux besoins du Canada. Les engagements formels sont peut-être impossibles sur le plan pratique, mais il semble évident que les citoyens doivent être mieux informés des règles sociales et juridiques fondamentales qui favorisent la cohésion de notre pays.

Il ne saurait guère y avoir de meilleur moment pour affirmer et appliquer les valeurs de base de la citoyenneté canadienne, surtout celles qui concernent les droits individuels et le respect mutuel. Le respect des droits de la personne et la prise de conscience de notre caractère multiculturel doivent aller de pair, si nous voulons encourager l'expression libre et entière de la diversité humaine. Faute d'une politique nette, nous risquons de voir se répéter les explosions d'intolérance qu'a connues le Canada dans le passé. « C'est grâce au mélange des cultures que les nations demeurent intéressantes et continuent de prospérer, et non pas en les préservant du changement » (traduction), pouvait-on lire dans The Economist, en novembre 1991. Les politiques du Canada en matière de multiculturalisme doivent être tout aussi dynamiques et axées sur l'avenir.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Toute diminution de la discrimination raciale ou ethnique flagrante ne doit pas masquer l'importante discrimination indirecte ou cachée qui

persiste. Par exemple, on apprenait le printemps dernier que certaines agences d'emploi ontariennes pratiquaient une pré-sélection préférentielle. Plusieurs de ces cabinets ont soutenu qu'ils ne faisaient que répondre aux souhaits des employeurs. Il reste que ces pratiques, subtiles ou non, influent grandement sur les choix à l'embauche et entrent en conflit manifeste avec les codes fédéral et provinciaux des droits de la personne. En l'occurrence, la Commission ontarienne a conclu des ententes avec deux agences situées à Toronto : celles-ci devront adopter des politiques anti-discriminatoires plus précises, apprendre à leur personnel comment les appliquer et établir un plan d'équité en matière d'emploi.

Entre temps, la feuille de route des organismes fédéraux pour ce qui touche le recrutement des membres des minorités visibles demeure inégale. En 1990, les employés issus de ces groupes ne constituaient que 3,5 p. 100 de la fonction publique, selon le rapport du Conseil du Trésor sur son Programme d'équité en matière d'emploi, qui existe maintenant depuis huit ans. Ce progrès équivaut à moins d'un demi-point de pourcentage par rapport à 1989. On estime à 6,3 p. 100 la disponibilité des minorités visibles sur le marché du travail. Par ailleurs, la représentation de ce groupe chez l'ensemble des employeurs canadiens visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986 a atteint 7,1 p. 100 en 1990, comparativement à 6,7 p. 100 l'année dernière. Toutefois, c'est le secteur bancaire qui, encore une fois, est largement responsable de ces résultats relativement favorables, sans compter que les personnes nouvellement embauchées par les banques sont surtout des femmes employées aux échelons inférieurs. En ce qui concerne les traitements, les hommes membres des minorités visibles gagnaient, en 1990, 95 p. 100 du traitement moyen de tous les hommes employés dans le secteur fédéral, tandis que les femmes membres des minorités visibles en gagnaient seulement 71 p. 100, soit légèrement moins que l'ensemble des femmes.

Dans les organismes du secteur fédéral ou régis par le gouvernement fédéral, la représentation et le recrutement des membres des minorités visibles sont généralement assez élevés dans les groupes professionnels qui alimentent les nouvelles générations de hauts gestionnaires. Ce qui est frappant toutefois, c'est le faible nombre de membres des minorités visibles qui ont effectivement atteint les échelons élevés de la gestion, soit 2,1 p. 100 dans la fonction publique et 3 p. 100 dans les organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La première question qui vient à l'esprit est de se demander pourquoi. Selon certains représentants des minorités, il existe en milieu de travail une sorte de « barrière raciale », dont la mise en place n'est toutefois ni délibérée ni officiellement reconnue. Si tel est le cas, nous devons admettre son existence, connaître son fonctionnement et rectifier ses effets discriminatoires.

Pour leur part, la Direction de l'équité de l'emploi du Conseil du Trésor et divers employeurs régis par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont jugé nécessaire de supprimer les plafonnements raciaux. La Commission prévoit mener en 1992 une étude sur l'équité en matière d'emploi au Conseil national de recherches et à Énergie, Mines et Ressources. Ces deux organismes ont été accusés par des représentants de minorités visibles de ne pas promouvoir leurs employés non blancs. Les préjugés culturels sont possiblement aussi graves dans la hiérarchie bureaucratique qu'à l'usine, et la possibilité de les rendre respectables y est encore plus grande. Il faut que les organismes publics et privés fassent un rigoureux examen de conscience. Les travaux des organismes anti-discriminatoires, comme cette Commission, nous donnent suffisamment de raisons de croire que tout n'est pas parfait, mais les organismes eux-mêmes doivent s'attaquer au problème plus vigoureusement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

SEXE

BRISER LE SILENCE

C'est à l'encontre des femmes que s'exerce le plus souvent la discrimination sexuelle, comme toute personne raisonnable peut le constater. De plus, les manifestations que prend cette discrimination ne varient pas beaucoup dans le temps ou dans l'espace. Comme l'a déclaré l'ancienne juge de la Cour suprême, M^me^ Bertha Wilson, devant un groupe de femmes de l'association B'nai Brith en mai dernier, « tant que les femmes seront systématiquement subordonnées aux hommes, elles subiront, au minimum, une domination psychologique continuelle et, au maximum, des sévices physiques ou sexuels ». (traduction) Voilà depuis longtemps le lot des femmes.

Cependant, ce qui évolue lentement mais sûrement, c'est notre attitude devant la discrimination sexuelle et les diverses formes de sexisme qui font partie intégrante de l'histoire de l'humanité. Le silence est maintenant rompu. Les hommes tout comme les femmes commencent à reconnaître que la discrimination sexuelle est omniprésente et combien le juste équilibre importe, pour les deux sexes. L'opinion publique s'est intéressée à plusieurs dimensions de la discrimination en 1991, mais celles qui ont davantage retenu son attention sont les préjugés inhérents de l'appareil judiciaire, les désavantages systémiques que subissent les femmes sur le plan économique et les diverses formes de violence allant du harcèlement sexuel à l'agression physique.

L'APPAREIL JUDICIAIRE

Au cours de l'année, de nombreux débats ont porté sur les femmes, le droit et l'administration de la justice. Ainsi, ce dossier a été étudié par la section manitobaine de l'Association nationale de la femme et du droit. Son rapport intitulé *Gender Equality in the Courts*, paru en mars, conclut que le préjugé sexiste est courant dans tous les aspects du système juridique, à partir des facultés de droit jusqu'à la magistrature.

L'association souligne que dans certaines décisions prises récemment, plusieurs juges masculins apparaissent extraordinairement ignorants des réalités auxquelles font face les Canadiennes. D'autres continuent de faire des commentaires déplacés qui ternissent la réputation et la crédibilité de la magistrature dans son ensemble. Sans vouloir enfoncer une porte ouverte, est-il besoin de préciser que les juges, plus que quiconque dans notre société, doivent être perçus comme étant équitables et respectueux de l'égalité des sexes ?

L'association, tout en rapportant qu'un nombre croissant de femmes sont nommées juges, reste insatisfaite du rythme du progrès et souligne que les comités de nomination à la magistrature sont encore composés en majorité d'hommes de race blanche. Reprenant ce même thème, un colloque s'est tenu à Vancouver en juin dernier au sujet de la femme, du droit et de l'appareil judiciaire, à l'instigation de la ministre de la Justice, l'honorable Kim Campbell. Dans son allocution, elle a fait remarquer que « le système de justice canadien doit traduire la réalité d'un groupe qui constitue une majorité de la population. Sans justice pour les femmes, il n'y a pas de justice ». Elle a en outre promis d'agir pour accroître le nombre de femmes nommées à la magistrature et aux autres fonctions fédérales liées à l'appareil judiciaire (en avril 1991, seulement 10 p. 100 des juges fédéraux étaient des femmes) et pour étudier le contentieux constitutionnel qui continue d'influer sur l'égalité des femmes.

En septembre, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice se sont engagés, en tant que groupe, à supprimer la discrimination sexuelle dans l'appareil judiciaire. Reconnaissant que l'expérience des hommes est différente de celle des femmes à de nombreux égards, ils ont déclaré que l'une était aussi valable et crédible que l'autre, sous l'angle de la justice. Les ministres ont également fait remarquer la façon dont la discrimination sexuelle peut aggraver les autres types de discrimination : « L'interaction complexe des problèmes dont souffrent les femmes autochtones, les membres des minorités raciales et autres, tout comme celles qui ont une déficience, mérite d'être mieux connue si nous voulons supprimer entièrement les inégalités fondées sur le sexe dans l'appareil judiciaire ». (traduction) Madame la juge Wilson a en outre été nommée par l'Association du Barreau canadien à la tête d'un groupe de travail sur l'égalité des sexes dans la profession juridique.

L'ABUS DE POUVOIR

Dans un discours prononcé en avril 1991, M^me^ Beverley McLachlin, juge à la Cour suprême, nous a rappelé que, pendant de nombreuses années, l'agression domestique, c'est-à-dire celle de l'homme contre la femme, était acceptée légalement et socialement. Cette attitude découlait en partie de l'opinion selon laquelle le mari était propriétaire de sa femme et

avait, par conséquent, le droit de la corriger physiquement si nécessaire. Le fait de « battre sa femme » ne faisait donc que rarement l'objet de conversations, d'articles dans les journaux, de poursuites judiciaires et encore moins de sanctions.

De telles hypothèses ne sont plus acceptées d'emblée. Cela est de plus en plus manifeste : un nombre sans précédent de femmes se sont soulevées contre ces idées avec une énergie formidable. On peut d'ailleurs penser qu'une coalition de femmes et d'hommes est en train de se former pour se faire mieux entendre et prendre des actions plus vigoureuses. Ce sont là de bonnes nouvelles, mais de nombreux indices montrent que le chemin à parcourir est encore long. La Commission d'enquête manitobaine sur la justice et les autochtones a étudié notamment les suites du décès de Helen Betty Osborne, une jeune autochtone qui avait été violée puis assassinée par des jeunes blancs. L'enquête sur ce meurtre avait beaucoup traîné en longueur. À ce sujet, le rapport de la commission d'enquête donne une description précise des attitudes sociétales et de leurs effets. Elles contribuent non seulement à « victimiser » les jeunes femmes autochtones, mais aussi à endormir la mauvaise conscience des gens. Il est évident, conclut le rapport, que « les hommes qui ont enlevé M^lle^ Osborne voyaient en elle, et en toute jeune femme autochtone, un objet sans autre valeur humaine que leur éventuelle gratification sexuelle . . . Il est intolérable que notre société tienne les femmes, et particulièrement les femmes autochtones, en si basse estime ». (traduction) La commission d'enquête conclut que le meurtre de M^lle^ Osborne est un acte raciste et sexiste : « Betty Osborne serait vivante aujourd'hui si elle n'avait pas été une femme autochtone ». (traduction)

Tout au long de l'année, le Sous-comité de la Chambre des communes sur la condition féminine a entendu quelque 40 organismes s'exprimer sur le même thème général. Parmi ses conclusions les moins encourageantes, citons celle voulant que la violence contre les femmes demeure un problème largement féminin « dont la société n'est guère au courant ». Il se pourrait que cela change enfin. En réponse aux recommandations du sous-comité, le gouvernement a annoncé la création du Comité canadien sur la violence faite aux femmes, qui tiendra des audiences partout au pays et élaborera un plan d'action, assorti de calendriers, à l'intention du gouvernement. Ce groupe devrait présenter son rapport au Parlement en décembre 1992.

DÉSAVANTAGES À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE

Le sous-comité a aussi recommandé, entre autres, au gouvernement fédéral de prendre l'initiative « dans sa propre sphère de compétence, de supprimer les obstacles systémiques qui empêchent les femmes de jouir de la sécurité voulue et de chances égales ». Le sous-comité affirme que la vulnérabilité physique et sexuelle des femmes ne peut être dissociée

des autres désavantages sociaux et économiques dont elles souffrent. Dans sa réponse, le gouvernement cite l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, actuellement en cours, comme étant l'un des moyens de rétablir l'équilibre. Ainsi que nous le rapportons ci-dessous, il est vrai que les femmes font des progrès, et une loi améliorée sur l'équité en matière d'emploi leur permettrait incontestablement d'avancer encore plus, mais ce n'est là qu'un élément de solution.

La réaction du gouvernement ne tient absolument pas compte du fait que, selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les femmes doivent recevoir une rémunération égale pour un travail de valeur égale. L'élimination des disparités économiques entre les hommes et les femmes exigera une attitude plus déterminée à l'égard de l'équité salariale. En 1990, les femmes travaillant à plein temps ne gagnaient encore, en moyenne, que 67,6 p. 100 du salaire des hommes. Ce problème déborde la simple représentation sur le marché du travail : il concerne le droit qu'ont tous les membres de notre société d'être correctement rémunérés pour le travail qu'ils exécutent et de ne pas être traités en fonction d'hypothèses souvent sexistes sur leur valeur marchande.

HARCÈLEMENT SEXUEL

En 1991, certains événements survenus au sud de notre frontière ont nul doute sensibilisé l'opinion publique au problème du harcèlement sexuel. La triste vérité, c'est que le harcèlement existe partout et qu'il s'avère extrêmement résistant, malgré le temps qui passe. Ici au Canada, un sondage Angus Reid-Southam a révélé que 37 p. 100 des femmes et 10 p. 100 des hommes qui travaillent à l'extérieur de leur domicile pensent avoir été victimes d'une forme quelconque de harcèlement sexuel. La moitié de ces personnes n'ont pas réagi. Cette inaction apparaît moins surprenante lorsque l'on sait que seulement la moitié des femmes en question croient que leur employeur prendrait au sérieux une plainte pour harcèlement. Malheureusement, en effet, bien que la plupart des organismes affichent une aversion pour le harcèlement sexuel, rares sont ceux qui le définissent clairement ou qui agissent effectivement pour le prévenir ou pour prendre rapidement les mesures qui s'imposent lorsqu'un cas survient.

Comment définir le harcèlement sexuel ? Et dans quelle mesure l'employeur est-il responsable pour que celui-ci ne se produise pas dans le milieu de travail ? Ce sont là des questions très controversées, au Canada comme ailleurs. Les réponses, en termes de jurisprudence, sont plus claires qu'on pourrait le croire. En 1989, la Cour suprême a arrêté, dans l'affaire Janzen et Govereau c. Platy Enterprises, que le harcèlement sexuel en milieu de travail avait une très large portée, puisqu'il englobait « toute la gamme, à partir de l'activité manifestement d'ordre sexuel, telles les relations sexuelles obtenues par la contrainte en passant par les attouchements non sollicités et les sollicitations pressantes, jusqu'à un

comportement plus subtil, tels les reproches et les sarcasmes provocants d'ordre sexuel, des actes qui peuvent tous raisonnablement être pressentis comme créant un environnement de travail négatif sur les plans psychologique et émotif ». La décision Janzen précise aussi très clairement que le harcèlement sexuel comprend aussi bien les situations dans lesquelles des faveurs sexuelles sont sollicitées sous la menace et les situations dans lesquelles les demandes sexuelles « sont imposées à des employés qui s'y opposent ou dans lesquelles les employés doivent endurer des gestes, des propositions et des commentaires déplacés de nature sexuelle, sans qu'aucune rétribution économique tangible ne soit liée à la participation au comportement. »

La question de la responsabilité de l'employeur est traitée en profondeur dans l'arrêt *Robichaud* c. *le Conseil du Trésor*. Dans ce jugement de 1987, la Cour suprême affirme que les employeurs sont responsables des actes de harcèlement sexuel perpétrés par leurs employés dans le cadre de leur travail. Elle signifie notamment que les employeurs se doivent d'établir des consignes anti-harcèlement claires et efficaces. Pourtant, une enquête menée en 1991 par l'Institut Hudson a révélé que seulement 55 p. 100 des organismes pressentis s'étaient dotés d'une politique officielle en matière de harcèlement sexuel et un sur cinq assurait une formation des cadres dans ce domaine. En d'autres termes, il semble que bon nombre d'employeurs se contentent de « toucher du bois » en espérant que tout ira pour le mieux.

Aussi la Commission a-t-elle décidé, à la fin de l'année, d'écrire à tous les employeurs relevant du gouvernement fédéral pour leur rappeler leur obligation de prévenir le harcèlement et de prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'on leur signale un cas. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a-t-elle ajouté, protège les employés non seulement contre le harcèlement sexuel, mais aussi contre le harcèlement fondé sur les autres motifs précisés dans la Loi. Les employeurs qui n'ont pas encore affiché bien en vue leur politique en cette matière, qui n'ont pas formé leurs gestionnaires et qui ne prévoient ni n'annoncent aucun recours risquent de graves ennuis. En tout cas, ils ne peuvent s'attendre à ce que les tribunaux des droits de la personne jugent qu'ils ont fait ce qu'il fallait pour assurer un milieu de travail exempt de harcèlement.

TRAVAUX EN COURS

Comme nous l'avons souligné dans notre rapport de l'année dernière, en ce qui concerne l'équité entre les sexes, des progrès ont été enregistrés dans deux domaines : l'intégration des femmes dans les Forces armées et les installations mises à la disposition des femmes qui purgent une sentence dans un pénitencier fédéral.

En 1991 a été publié le premier Rapport annuel du conseil consultatif du Ministre sur les femmes dans les Forces canadiennes. La création, en

1990, de ce conseil chargé de surveiller l'intégration des femmes faisait directement suite à une décision de 1989 d'un tribunal des droits de la personne ordonnant que tous les postes de combat soient ouverts aux femmes d'ici dix ans. D'une façon générale, d'après le rapport, les progrès se poursuivent. Les femmes sont maintenant représentées dans toutes les professions des armes de combat; de plus, elles pilotent des CF-18 et sont présentes dans la plupart des professions navales, en mer. Il reste toutefois un certain nombre de problèmes à résoudre, et, d'après le conseil, les progrès varient d'un secteur des Forces à l'autre. Parmi les problèmes généralisés, on cite des cas de harcèlement non déclarés, des cas déclarés mais n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes, l'absence d'une politique efficace et souple pour le remplacement des femmes en congé de maternité, enfin, la nécessité d'assurer un soutien familial pour aider les femmes militaires à remplir leurs autres engagements.

Le rapport du groupe d'étude sur les femmes détenues dans les prisons fédérales, paru en 1990, propose un plan d'action pour remplacer la prison des femmes de Kingston, maintenant désuète, par quatre établissements régionaux et un centre de ressourcement autochtone. Les autorités fédérales, d'une façon générale, semblent donner suite aux propositions du groupe d'étude, bien que des préoccupations aient été exprimées relativement au choix de Truro plutôt que Halifax, puisque cela ne correspond pas entièrement aux recommandations du groupe d'étude. Avec le temps, on pourra savoir si le nouveau système offre aux détenues un climat plus humain.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Malgré les pertes d'emplois enregistrées en 1990 dans de nombreux organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, des augmentations modestes ont encore une fois été constatées aussi bien dans la proportion globale de femmes que dans celle des femmes autochtones embauchées au cours de l'année. Cependant, l'embauchage des femmes autochtones (0,6 p. 100) se situe en deçà de leur disponibilité (1,0 p. 100). L'accroissement du recrutement des femmes membres de minorités visibles (5,2 p. 100 en 1990, comparativement à 2,7 p. 100 en 1987) est plus satisfaisant. Toutefois, la situation des femmes handicapées reste décourageante, puisque la perte nette à ce niveau s'établit à 169 emplois. La représentation globale des femmes handicapées en 1990 était de 1,2 p. 100, contre une proportion attendue de 2,3 p. 100. Elles continuent à quitter le marché du travail à un rythme plus rapide qu'elles n'y entrent.

La répartition générale des femmes dans la population active n'a pas changé. En 1990, les deux tiers des femmes qui travaillent dans les organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* étaient concentrées dans les emplois de bureau. Cette concentration est encore plus prononcée chez les femmes doublement désavantagées : environ trois femmes sur quatre qui sont handicapées ou membres d'une minorité

visible occupent un emploi de bureau. En 1990, le traitement moyen des hommes employés à titre permanent et à plein temps était évalué à 40 000 dollars. Le traitement comparable pour l'ensemble des femmes employées à plein temps s'établissait à 29 000 $, tandis que la moyenne chez les femmes doublement défavorisées diminuait de 1 000 $ à 3 000 $.

Tous les Canadiens y perdent, tant économiquement qu'autrement, lorsque les capacités de la moitié de la population sont sous-utilisées. Pour citer à nouveau les sages paroles de M^me^ la juge Wilson, « nous devons commencer à créer des correctifs systémiques pour résoudre ce qui est incontestablement un problème systémique et accepter la possibilité que certaines traditions méritent tout simplement d'être reléguées aux oubliettes de l'histoire ». (traduction)

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Certaines institutions, comme le mariage et la famille nucléaire, qui autrefois paraissaient presque aussi solides que la planète elle-même, ont évolué du tout au tout en quelques décennies, et les changements sont loin d'être terminés. Depuis dix ans, la proportion des unions de droit commun a doublé, tandis que le nombre d'associations non traditionelles, notamment de relations reconnues ouvertement entre personnes du même sexe, a considérablement augmenté. Pour les uns, cela annonce d'étranges lendemains; pour les autres, c'est la réalité de tous les jours. Quoi qu'il en soit, nous devons accepter les êtres humains tels qu'ils sont, veiller à ce qu'ils soient traités avec équité et faire en sorte que nos appareils juridiques et administratifs n'autorisent aucune discrimination contre des personnes parce qu'elles se trouvent à vivre ensemble autrement que la majorité des gens.

À ce propos, la façon dont les tribunaux définissent le terme « famille » dans le contexte contemporain est particulèrement importante. C'est l'une des questions sur lesquelles la Cour suprême du Canada devra se prononcer dans l'affaire Brian Mossop c. Procureure générale du Canada. Il y a quelque années, les supérieurs de M. Mossop, qui est fonctionnaire fédéral, lui ont refusé un congé pour assister aux obsèques du père de l'homme avec lequel il vivait depuis dix ans. Selon sa convention collective, M. Mossop n'avait pas droit à un congé de décès, puisque sa situation ne correspondait pas à la définition de « famille immédiate » dont les membres ont droit à un congé en cas de mortalité. Monsieur Mossop soutient avoir été victime d'une discrimination fondée sur la situation de famille. Un tribunal des droits de la personne lui a donné raison, mais la Cour d'appel fédérale décidait autrement par la suite. C'est la première fois que la Cour suprême du Canada devra se prononcer sur l'interprétation de ce motif, vu sous l'angle des droits de la personne.

Parmi les 89 plaintes pour discrimination fondées sur l'état matrimonial et la situation de famille que la Commission a reçues en 1991, beaucoup

concernaient des dispositions qui semblent ou bien nuire à l'emploi ou au contraire ouvrir injustement des débouchés, pour raison de népotisme. Une certaine plaignante n'a pas été autorisée à suivre un cours financé par le gouvernement parce que son mari occupait un poste officiel dans la collectivité. L'enquête a révélé que le mari de la plaignante n'avait rien à voir dans la sélection concernant le financement du cours. L'organisme a donc accepté de renseigner la plaignante sur les cours qui se donneront à l'avenir. Dans une autre affaire, la plaignante avait été prévenue qu'elle ne pourrait plus travailler comme aide-cuisinière à temps partiel dans le même secteur où travaillait son mari. En règlement de sa plainte, elle a obtenu des dommages-intérêts pour rémunérations perdues. À l'inverse, une plaignante à qui l'on avait refusé un emploi d'agent de sécurité dans une bande, parce que supposément elle n'était pas apparentée d'aussi près aux membres du conseil de bande que les deux autres candidats, a ensuite été embauchée par la bande et a reçu une subvention de logement et des dommages-intérêts pour préjudice moral. Le principe en cause est toujours le même. Les affinités familiales, quelle que soit la définition donnée au mot « famille », ne doivent normalement pas être à l'origine de l'embauchage ou du rejet d'un candidat à un poste.

Rares sont ceux qui peuvent affirmer que le fisc n'a pas empoisonné leur existence à un moment ou l'autre. Mais pour certaines personnes, le droit fiscal paraît particulièrement mal adapté à leur situation de famille; aussi arrive-t-il à la Commission de recevoir des plaintes à ce sujet. Par exemple, certains couples mariés pensent que l'équivalent de l'exemption de marié prévue par la loi constitue une discrimination, tandis que des couples de droit commun en voient une dans l'exemption de marié. Il n'est pas toujours facile de décider si le traitement fiscal de ces diverses catégories de couples comporte des iniquités ou non, bien qu'une étude publiée l'été dernier par Statistique Canada semble confirmer que les couples vivant en union de fait s'en tirent légèrement mieux que ceux qui sont légalement mariés, du moins à certains égards. Ces écarts ne représentent toutefois qu'un seul aspect de la vaste question soulevée au départ : comment faire pour que toute une série de lois où il est question d'état matrimonial et de situation de famille tiennent compte du mode de vie contemporain. La Commission peut examiner ce dossier par le biais de sa procédure habituelle d'instruction d'une plainte, et elle le fera, mais en dernière analyse, c'est aux spécialistes fiscaux qu'il reviendra de rectifier les éventuelles discriminations qui se seront infiltrées dans le régime fiscal. Un problème analogue a été soulevé au sujet des dispositions de la *Loi sur la taxe d'accise* relatives aux Biens et Services. Celles-ci pourraient comporter une discrimination à l'encontre des jeunes qui gagnent un revenu indépendant mais n'ont pas atteint la limite d'âge de 19 ans nécessaire pour avoir droit au remboursement de la TPS. La Commission est actuellement saisie d'un certain nombre de plaintes à ce sujet qui portent à la fois sur l'âge et la situation de famille.

Des problèmes du même ordre peuvent se présenter même lorsque le gouvernement verse de l'argent au lieu d'en percevoir. Certains couples

qui reçoivent des allocations familiales se sont, par exemple, plaints du fait que les sommes ne soient payées qu'à la mère. La Commission s'intéresse à cette question depuis de nombreuses années. En 1985, nous avons présenté au Comité sur les droits à l'égalité une communication suggérant que le ministère de la Santé et du Bien-être social reçoive instruction de réviser la politique selon laquelle seule la mère reçoit l'argent. Ici encore, il ne s'agit pas de déterminer si la loi établit une différence, ce qui est évident, mais plutôt si les raisons qui sous-tendent cette politique restent valides et, dans la négative, de quelle façon modifier la loi. Cette dernière décision exigera l'examen d'une vaste gamme de situations maritales et familiales — parents mariés, en union de fait, divorcés, séparés, ayant ou non la charge de l'enfant, etc. — afin de fixer à qui revient l'allocation, dans le meilleur intérêt des parents et des enfants. Néanmoins, ce genre d'ajustement deviendra de plus en plus nécessaire si nous voulons que nos obligations en matière de droits de la personne suivent l'évolution de notre mode de vie.

ORIENTATION SEXUELLE

La question de l'orientation sexuelle offre peut-être l'exemple le plus évident d'un retard des lois par rapport à la réalité sociale et à la prémisse fondamentale selon laquelle tous les êtres humains sont égaux sur le plan de leurs droits. Quelles que soient les perspectives personnelles des uns et des autres en cette matière, il apparaît intolérable à la Commission qu'un traitement défavorable dans la prestation des services ou dans l'emploi, pour des raisons fondées sur l'orientation sexuelle, puissent ne faire l'objet d'aucune contestation en droit fédéral. L'État a réussi à franchir le pas, du moins pour ce qui concerne la politique officielle, en reconnaissant l'injustice des discriminations fondées sur la race, le sexe ou la conviction religieuse, mais les préjugés contre l'homosexualité sont particulièrement difficiles à extirper. De fait, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reste singulièrement silencieuse à propos de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, en dépit du fait que cette Commission et un comité parlementaire aient maintes fois recommandé que la Loi soit modifiée et malgré les promesses faites par le gouvernement depuis cinq ans déjà.

D'ailleurs, la *Charte des droits et libertés* a été interprétée comme contenant une protection dans ce sens, ce qui nous place dans une position encore moins acceptable, puisque nous refusons un recours légal à des personnes qui ont subi une discrimination fondée sur un motif prohibé par la Constitution. Comme l'a affirmé l'ancien juge en chef Brian Dickson dans l'affaire *Brooks* c. *Canada Safeway*, une omission peut équivaloir tout simplement à une autorisation détournée d'exercer la discrimination. Toute une couche non négligeable de la société canadienne est privée non seulement du droit de participer à parts égales dans cette société, mais aussi d'exercer un recours judiciaire en cas d'abus. Pendant que nous attendons que le gouvernement finisse de sonder sa conscience sur cette question fondamentale, nous pouvons au

moins faire état de quelques progrès véritables accomplis au profit des personnes les plus touchées dans ce dossier.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a reconnu que la *Charte canadienne des droits et libertés* contient une garantie contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les commentaires offensants qui pourraient exposer des individus à la haine ou au mépris à cause de leur orientation sexuelle sont maintenant interdits au même titre que les commentaires injurieux fondés sur la race, la religion, le sexe et d'autres motifs analogues à ceux contenus dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Comme l'a déclaré le président du CRTC, « par cette protection contre les propos offensants fondés sur l'orientation sexuelle, le Conseil entend s'assurer que le système de la radiodiffusion reflète fidèlement la société canadienne et ses valeurs traditionnelles de tolérance et d'équité ».

Nous espérions aussi pouvoir formuler des commentaires positifs sur une éventuelle politique de la Défense nationale, selon laquelle l'orientation sexuelle ne constituerait plus un obstacle à une carrière dans les Forces armées. Malheureusement, non seulement cette politique n'a pas été officiellement annoncée, mais il semble que la question doive faire l'objet d'une étude plus poussée par le Comité consultatif de la Défense nationale sur l'évolution sociale. La ministre associée de la Défense nationale, Mary Collins, s'est demandée ce qui pourrait être fait pour résoudre « le problème du comportement sexuel inapproprié ». « Pouvons-nous », demande-t-elle, « imposer une tolérance à l'égard de l'homosexualité, là où la politique officielle prescrit le contraire depuis des décennies ? » (traduction) Nous répondons que la Charte ouvre cette possibilité et que si l'on refuse de réviser des politiques manifestement discriminatoires, non seulement cela irait à l'encontre de la Constitution, mais cela forcerait l'interruption prématurée de nombreuses carrières militaires utiles.

ÂGE

POUR UN TEMPS LIMITÉ SEULEMENT

L'étoile du vingtième siècle est peut-être quelque peu ternie, mais notre époque est rachetée par une réalisation, savoir la prolongation sans précédent de la longévité humaine. Avant notre siècle, la durée de vie moyenne au Canada était sensiblement inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui, et la notion de retraite était pratiquement inconnue. Du fait d'innovations extraordinaires en sciences de la santé et dans les systèmes sociaux, tout cela a changé, du moins dans le monde industrialisé, à tel point que nous devons maintenant apprendre à faire face aux conséquences de cette profonde évolution, de même qu'aux adaptations inévitables que nécessitent ces progrès. Si l'on remonte aux débuts de l'histoire, seulement un être humain sur dix atteignait l'âge auquel la retraite a été fixée de nos jours. En 1991, plus de dix pour cent des Canadiens avaient déjà soixante-cinq ans ou plus, et la grande majorité de la population pouvait s'attendre à vivre jusqu'à cet âge ou au-delà.

La conséquence la plus évidente et immédiate de cette évolution est la remise en question de bon nombre des garanties sociales que nous en sommes venus à tenir pour acquises, ainsi que de notre perception de l'emploi. Selon certains, pour pouvoir prédire l'avenir, il suffit de prévoir ce qu'il adviendra de la génération du baby-boom (les personnes nées entre 1946 et 1964). Les premiers de cette génération ont déjà atteint la quarantaine et commencent à se préoccuper des années à venir, et en pratique, cet avenir est donc déjà arrivé. Les bébés nés pendant la période d'après-guerre franchiront en bloc le seuil du troisième âge au début du XXI[e] siècle. C'est un fait bien connu, et il arrive que le sort du travailleur âgé fasse l'objet d'un reportage sympathique, mais toutes les implications du phénomène n'ont pas encore été saisies. Lorsque plus de gens vivront plus longtemps, nos attentes concernant le travail, la retraite ou même la post-retraite devront forcément changer. Paradoxalement, au fur et à mesure que la population vieillit, les progrès médicaux et autres permettront à un nombre croissant de travailleurs de décider de prolonger leur vie active. Ce phénomène se répand certainement, et il nous faut être prêts à faire face à la discrimination fondée sur l'âge qui pourrait en résulter.

DES FAITS, RIEN QUE DES FAITS

Les résultats d'une importante étude publiée cette année devraient dissiper une fois pour toutes le mythe autrefois répandu selon lequel les travailleurs âgés sont moins efficaces ou moins productifs que les travailleurs plus jeunes. L'étude, commandée par le Commonwealth Fund, une fondation philanthropique privée aux États-Unis, démontre que le recrutement de personnes d'un certain âge est une bonne affaire. La contribution effective des travailleurs d'un certain âge à diverses activités commerciales a été directement comparée à celle de leurs collègues plus jeunes exerçant les mêmes fonctions. Les résultats ont montré que l'emploi de travailleurs âgés est rentable, mais, en plus, il ressort clairement de cette étude que ces travailleurs peuvent facilement apprendre à utiliser de nouveaux outils technologiques, qu'ils font preuve de souplesse sur le plan des tâches et des horaires, que leur taux de départ et d'absentéisme est faible et qu'ils sont souvent des vendeurs supérieurs. Bien que l'étude ait porté principalement sur des entreprises aux États-Unis et en Grande-Bretagne, rien ne nous permet de conclure que les résultats seraient sensiblement différents au Canada. L'argument selon lequel les travailleurs d'un certain âge sont dépassés ou qu'ils représentent un mauvais investissement est dépourvu de tout fondement, de sorte que la justification sur laquelle repose souvent la discrimination liée à l'âge s'écroule.

Ces constatations coïncident avec les conclusions d'un rapport établi pour le British-North America Committee qui prédisent que, toutes choses étant égales par ailleurs, la proportion de Canadiens âgés de soixante-cinq ans et plus passera de 10 à 21 p.100 entre 1980 et 2040. Cela signifie normalement que le nombre de retraités augmentera par

rapport à la masse décroissante des travailleurs actifs. Bien qu'il ne faille pas voir là un argument contre la notion d'une retraite bien méritée, il faut s'attendre à ce que le raisonnement économique traditionnel selon lequel les aînés doivent laisser la place aux jeunes se heurtera de plus en plus à ces nouvelles réalités. L'intérêt général dictera sûrement qu'on laisse aux personnes âgées le choix de demeurer actives si elles le désirent.

La discrimination fondée sur l'âge demeure un facteur réel, quoique trop souvent ignoré, rattaché aux politiques d'embauche et d'avancement sur le marché du travail. Bien que la plupart des organismes comptent parmi leurs employés de nombreuses personnes dans la cinquantaine ou plus âgées, les personnes dans cette catégorie d'âge éprouvent des difficultés à trouver un nouveau poste lorsqu'elles perdent leur emploi ou veulent obtenir un avancement pour lequel elles sont aussi compétentes que les jeunes concurrents. Dans certaines catégories professionnelles, la discrimination fondée sur l'âge se produit même avant la cinquantaine. Ce type de discrimination frappe durement les femmes, qui n'en sont aucunement protégées, compte tenu du silence actuel de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour ce qui touche l'âgisme. Un changement radical s'impose au niveau des attitudes affichées par les employeurs, si l'on veut éviter que les Canadiennes et Canadiens soient pénalisés pour avoir commis l'infraction d'être plus âgés que ce que prévoient les normes en vigueur. Des études fiables démontrent qu'il n'existe aucun rapport inévitable entre l'âge et la compétence pour la plupart des professions; le maintien de telles attitudes discriminatoires signifie que l'on est prêt à tolérer ouvertement ce genre de préjugé dans cet aspect de la vie publique au Canada.

RETRAITE OBLIGATOIRE

En dépit de ces constatations, les tribunaux ne s'entendent toujours pas quant au bien-fondé de mettre des travailleurs à la retraite simplement en raison du fait qu'ils ont atteint un âge où il est pratique de le faire. En 1991, la validité de la retraite obligatoire a été tantôt rejetée et tantôt reconnue dans certains secteurs importants de l'emploi qui relèvent de la compétence des provinces. Le principe a été appuyé par la Cour d'appel de l'Alberta dans *Les administrateurs de l'Université de l'Alberta* c. *la Commission des droits de la personne de l'Alberta et Olive Patricia Dickason* : le tribunal a statué que la politique de l'Université de l'Alberta concernant la retraite obligatoire n'était pas contraire à la loi albertaine sur la protection des droits individuels, bien que celle-ci interdise toute discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi. De l'avis du tribunal, le renvoi de M^me^ Dickason à soixante-cinq ans se justifiait en vertu de l'article 11 de la Loi, selon lequel la retraite obligatoire est fondée en droit à condition que l'employeur puisse démontrer au tribunal qu'elle est raisonnable et justifiable dans les circonstances. Le tribunal semble s'être conformé à la décision rendue par la Cour suprême en 1990 dans l'affaire *McKinney*. Selon cette décision, la mise à la retraite forcée

des professeurs d'université se justifie parce qu'elle facilite la planification à long terme tant pour l'université que pour la personne intéressée. Madame Dickason a interjeté appel auprès de la Cour suprême. Il reste à voir si la conclusion sera la même cette fois.

Entre temps, en Ontario, une commission d'enquête n'est pas arrivée à la même conclusion quant à un autre groupe professionnel. Elle a conclu que le fait d'imposer aux agents de police la retraite à soixante ans violait les dispositions du *Code des droits de la personne de l'Ontario*. Ce code interdit la discrimination fondée sur l'âge envers les personnes âgées de dix-huit à soixante-cinq ans, et la retraite obligatoire avant soixante-cinq ans n'est autorisée que dans les cas où l'employeur peut démontrer qu'une telle politique repose sur des exigences professionnelles véritables et où il est subjectivement et objectivement raisonnable d'imposer une telle limite. Bien que la commission d'enquête n'ait pas jugé que la politique du corps de police reposait sur un motif caché, elle a conclu que rien n'indiquait que cette politique répondait à des exigences professionnelles précises. D'autre part, s'il est vrai que les capacités physiques et mentales s'amoindrissent avec l'âge, le risque que des agents de police âgés de plus de soixante ans ne soient pas en mesure d'exécuter leurs fonctions n'était pas suffisamment accru pour justifier leur mise à la retraite.

Bien que les décisions rendues en 1990 par la Cour suprême aient eu une portée immédiate plutôt limitée, du point de vue de la Commission, elles sont très lourdes de conséquences. Le paragraphe 15c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* continue de ne pas compter la retraite obligatoire à l'« âge de la retraite en vigueur » parmi les actes discriminatoires fondés sur l'âge. En statuant qu'une telle exclusion était justifiée, le tribunal n'a laissé d'autre choix à la Commission que de rejeter une soixantaine de plaintes qui se rapportaient précisément à cet aspect de la Loi. Nous trouvons forcément qu'il est malheureux d'exclure ainsi des personnes qui devraient bénéficier de la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Ainsi que nous l'avons souligné ailleurs, plusieurs instances, y compris le gouvernement du Québec et celui du Manitoba, de même que la fonction publique fédérale, ont déjà abandonné la retraite obligatoire et n'ont pas eu à regretter cette décision. D'autre part, trois ans se sont écoulés depuis que le Comité parlementaire des droits de la personne a recommandé que la retraite obligatoire soit abolie dans l'ensemble du secteur assujetti à la réglementation fédérale. Dès lors, la Commission insiste de nouveau pour que le gouvernement modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à reconnaître à tous les employés dans la sphère de compétence fédérale le droit d'obtenir que leur compétence, et non leur âge, détermine leur aptitude à occuper un emploi donné.

Il n'est pas avantageux pour nos institutions ni pour notre économie de retirer du monde du travail des gens en bonne santé qui sont actifs, expérimentés et disposés à continuer. Selon une enquête de Statistique Canada, les opinions des Canadiens sur le sujet ont déjà changé. Le numéro d'automne de *L'emploi et le revenu* en perspective nous apprend que seulement trente-cinq pour cent de la population est favorable à la retraite obligatoire. Le pourcentage varie d'une province à l'autre, mais Terre-Neuve est la seule province où une majorité de la population continue d'appuyer une telle disposition.

LES DROITS DE L'ENFANT

Vers la fin de 1991, le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Aux termes de l'article 27 de la Convention, le Canada doit reconnaître « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». On ne peut prétendre que le Canada respecte cette obligation quand on sait que plus d'un million d'enfants au Canada vivaient dans une famille à faible revenu en 1990. Ce chiffre est tiré d'un rapport concernant la pauvreté chez les enfants et les problèmes sociaux chez les adultes, qui a été soumis au Comité des affaires sociales du Sénat.

Bien que l'on puisse prétendre que la pauvreté de certains enfants ne constitue pas un type de problème visé par les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il s'agit toujours d'un problème relatif aux droits de la personne. En réalité, beaucoup trop d'enfants Canadiens vivent sous un certain seuil économique; le besoin matériel entraîne non seulement des problèmes physiques et psychologiques, mais constitue aussi une atteinte à la dignité humaine et aux libertés fondamentales. Pour empirer la situation, le problème est particulièrement aigu pour les enfants autochtones et les enfants appartenant à d'autres minorités. L'Assemblée des Premières Nations a déclaré devant un sous-comité parlementaire que les enfants indiens inscrits, tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci, sont au moins deux fois et demie plus susceptibles d'être pauvres que les enfants non autochtones. Les effets de la pauvreté de toute une tranche de la population sont bien documentés : maladies chroniques, infections et maladies virales, taux élevé de mortalité infantile, mauvais rendement scolaire et malnutrition.

Comme nous l'a rappelé le Comité des affaires sociales du Sénat : « Le meilleur investissement dans l'avenir du Canada est un investissement dans nos enfants ». Comment ne pas conclure que nous ne protégeons pas assez bien cet investissement ? Le terme « pauvreté » peut évidemment revêtir des sens différents selon le contexte, mais quelle que soit la définition qu'on en donne, le Canada ne peut prétendre qu'il satisfait à la norme internationale voulant que chaque enfant bénéficie d'un niveau de vie suffisant pour permettre son développement. Sur le plan humain, il ne s'agit pas seulement de discrimination fondée sur l'âge, c'est de la pure négligence à l'égard d'un des groupes les plus vulnérables de notre société.

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

L'idée sous-jacente à l'équité en matière d'emploi est fort simple : certaines prédispositions humaines font que l'on tend à défavoriser injustement des catégories entières de personnes sur le marché du travail. Pour aider à contrebalancer ce parti pris et pour permettre à tous les citoyens de rivaliser avec les autres en toute équité et en toute égalité, la loi canadienne autorise l'adoption de programmes spéciaux destinés à éliminer la discrimination systémique visant les groupes traditionnellement défavorisés. Divers programmes de ce genre sont en place depuis bientôt une dizaine d'années, et la *Loi (fédérale) sur l'équité en matière d'emploi* marquait en 1991 son cinquième anniversaire. À la question de savoir dans quelle mesure ces initiatives ont été efficaces, il faut d'une manière générale répondre « quelque peu », en apportant bien des réserves. Mais pour comprendre pourquoi, force est d'examiner de plus près les rouages de l'appareil législatif et administratif pour voir où s'inscrit le travail de la Commission.

La première remarque qui s'impose, c'est que bien des gens éprouvent encore des scrupules à l'idée de légiférer en faveur de l'équité en matière d'emploi. Ils agitent les spectres des quotas raciaux ou de la discrimination à rebours. Comme nous le verrons plus loin, il est en effet difficile de ne pas se laisser convaincre, en présence de tous ces chiffres et pourcentages, qu'un objectif de gestion de 10 p. 100 équivaut à un quota de 10 p. 100. En réalité, il n'en est rien. L'objet de l'équité en matière d'emploi consiste, comme le laisse entendre l'expression, à offrir à tous les candidats *compétents* une chance juste et égale d'obtenir du travail.

Si certains groupes n'ont pas la possibilité de jouir de l'égalité des chances, ce n'est pas parce que les employeurs ont adopté des quotas pour l'embauche d'hommes de race blanche, ni que ces derniers sont les seuls travailleurs qualifiés; le problème tient plutôt au fait que ceux-ci sont déjà majoritaires, que qui se ressemble s'assemble, et que les processus de sélection, d'embauchage et de promotion ont fini, avec le temps, par prendre des caractéristiques qui font que l'on donne beaucoup d'importance au recrutement de ses semblables. Le but de l'équité en matière d'emploi est d'inciter les employeurs à dépasser leurs propres préférences même inconscientes pour évaluer directement les qualifications d'autres candidats moins familiers. S'ils arrivent à s'y résoudre, les objectifs de représentation n'auront plus leur raison d'être. Mais entre temps, la comparaison de leurs taux de représentation avec ceux de la population en général donne aux employeurs une idée des objectifs qu'ils pourraient viser et les force à examiner les pratiques d'emploi bien ancrées qui pourraient les empêcher d'atteindre ceux-ci.

COMMENT Y ARRIVER

À l'instar des programmes d'équité en matière d'emploi proprement dits, la Commission a continué de réaliser certains progrès dans la promotion d'une plus grande équité en 1991, mais le rythme en a été d'une lenteur déprimante, lenteur accentuée davantage par les lacunes persistantes du cadre juridique et, conséquemment, par l'attitude récalcitrante de certains employeurs. En octobre 1991, le ministre d'État à l'Emploi et à l'Immigration annonçait qu'un comité spécial de la Chambre des communes examinerait l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986. Le comité en question est censé faire rapport pour le 1er mai 1992, après quoi le gouvernement disposera de six mois pour réagir à ses recommandations. Cet examen offre aux intéressés l'occasion de faire le point sur les progrès accomplis depuis l'adoption de la Loi il y a cinq ans et de voir ce qui pourrait être fait pour en améliorer l'efficacité. La question fondamentale à laquelle le comité doit répondre est celle-ci : dans quelle mesure la loi de 1986 s'est-elle révélée à la hauteur de la tâche consistant à égaliser les possibilités d'emploi dans un secteur de l'économie qui, ajouté à l'administration fédérale comme telle, représente environ un million d'emplois ?

La Loi actuelle, tout comme la politique d'équité en matière d'emploi visant les ministères et organismes fédéraux, part du principe que si tous les obstacles cachés et systémiques à l'équité en matière d'emploi étaient écartés, cela déboucherait sur une juste participation de tous les travailleurs canadiens au sein de ces organisations. À cette fin, les employeurs doivent examiner la représentation de quatre groupes traditionnellement défavorisés (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles) au sein de leurs effectifs et essayer d'extirper de leurs régimes d'emploi tout facteur responsable de la sous-représentation de ces groupes. Le comité devra donc se pencher sur trois grandes questions.

- Que nous révèlent les données statistiques quant aux progrès accomplis dans la réalisation d'une représentation plus équitable des groupes désignés ?

- Quelles mesures les employeurs ont-ils prises pour susciter des améliorations ? Que valent les programmes d'équité en matière d'emploi que la Loi exige d'eux ?

- Dans quelle mesure les dispositions actuelles touchant la surveillance et la mise en application contribuent-elles à assurer l'efficacité de la Loi, et que pourrait-on faire pour les améliorer ?

RÉSULTATS STATISTIQUES

Tous les ans, quelque 370 employeurs assujettis à la Loi doivent soumettre au ministre de l'Emploi et de l'Immigration une ventilation

détaillée de leurs effectifs qui rende compte de la représentation des groupes désignés dans diverses professions et de la proportion des recrutements, des promotions et des cessations de fonctions de l'année précédente qui est allée à ces groupes. En 1990, ces employeurs ont fait rapport sur quelque 633 000 emplois, au total. Les ministères et organismes relevant du Conseil du Trésor représentent, pour leur part, 231 000 autres emplois. Vingt autres organismes fédéraux non assujettis à la politique du Conseil du Trésor réunissent également 120 000 autres emplois. Par rapport aux statistiques de 1987, les quatre groupes désignés ont vu leur représentation d'ensemble s'accroître quelque peu, mais il faut faire preuve de beaucoup de circonspection face à ces gains.

Les femmes

La représentation des femmes employées par les sociétés assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a atteint 44 p. 100 en 1990, pourcentage semblable à leur taux de disponibilité global sur le marché du travail et qui, de ce fait, témoigne d'un progrès réel. Les femmes sont toutefois demeurées mal représentées dans les secteurs des transports et « autres » (mines, silos à céréales, etc.), la majorité d'entre elles se retrouvant toujours dans des emplois de bureau. Elles n'étaient pas bien représentées non plus dans la catégorie de la haute direction, bien que l'augmentation ait été importante à ce niveau, où elles sont passées de 4,8 p. 100 en 1987 à 7,7 p. 100 en 1990. Pour ce qui est des emplois semi-professionnels, les femmes ont effectivement enregistré un recul, leur part tombant de 19,8 p. 100 à 18,8 p. 100 au cours de la période de quatre ans, et elles n'ont pas fait suffisamment de progrès parmi les travailleurs qualifiés et spécialisés, ainsi que parmi les autres travailleurs manuels.

Les femmes ont également atteint le taux de disponibilité général de 44 p. 100 au sein des ministères et organismes fédéraux. Ici encore, toutefois, leur répartition est très inégale d'un ministère à l'autre et d'un niveau à l'autre. Dans des ministères comme Emploi et Immigration et Santé et Bien-être social, les femmes constituent environ 65 p. 100 de l'effectif, tandis qu'à Pêches et Océans ou aux Transports, leur représentation se situe toujours dans les 20 p. 100. Le plus frappant, ce sont les disparités dans la répartition hiérarchique des femmes au sein de la fonction publique, laquelle varie de près de 84 p. 100 dans la catégorie du soutien administratif à 15 p. 100 environ dans celle de la gestion.

Les minorités visibles

On estime que les membres des minorités visibles constituent quelque 6,3 p. 100 de la main-d'oeuvre disponible au Canada. Au cours des quatre années visées par les statistiques recueillies en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ils ont enregistré des gains dans tous les secteurs de la population active. Leur taux de représentation pour 1990 allait de très élevé dans le secteur bancaire (12,8 p. 100) à quelque peu inférieur au taux de disponibilité dans les communications

(5,5 p. 100) et à très bas dans les secteurs des transports et « autres » (respectivement 4,0 et 4,7 p. 100). Dans la catégorie de la haute direction, les minorités visibles sont, dans l'ensemble, encore sous-représentées, bien qu'elles aient fait quelques progrès depuis 1987.

Dans les ministères fédéraux, les taux de représentation et d'embauchage se sont améliorés pour les membres des minorités visibles de 1987 à 1990, mais leur représentation globale (3,5 p. 100) à la fin de cette période était la moitié moins élevée que pour les employeurs du secteur privé. Leur représentation était égale ou supérieure à l'estimation de la disponibilité de 6,3 p. 100 dans seulement cinq des 44 organismes couverts par le programme d'équité en matière d'emploi du Conseil du Trésor. Dans la catégorie de la direction, les minorités visibles sont loin d'être représentées adéquatement (2,1 p. 100).

Les autochtones

Parmi les organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la représentation des autochtones est demeurée extrêmement faible dans tous les secteurs industriels, bien que leur proportion globale ait augmenté légèrement, passant de 0,7 à 0,9 p. 100. Les autochtones étaient en outre plus susceptibles que les autres de se retrouver dans la catégorie des travailleurs manuels spécialisés et autres, et beaucoup moins susceptibles d'exercer des emplois de cadre et des professions libérales. Le taux d'embauchage des autochtones est encore bien inférieur à leur taux de disponibilité, et leur maintien en poste demeure un problème constant.

La représentation des autochtones dans les organismes fédéraux ne s'est améliorée que très peu entre 1987 et 1990, soit de 1,8 p. 100 à 1,9 p. 100. Bien que cela ne semble pas loin de la disponibilité générale, que l'on estime à 2,1 p. 100, les apparences sont trompeuses. Le taux est inférieur à la disponibilité dans 34 des 44 ministères et organismes visés par le programme. Exclusion faite du ministère des Affaires indiennes et du Nord (composé à 19,7 p. 100 d'autochtones), la représentation globale des autochtones tombe à 1,6 p. 100. Le taux d'embauchage dépasse celui de la disponibilité de 2,1 p. 100, mais le taux de démission est considérablement plus élevé, de sorte que les autochtones sont plus nombreux à quitter la fonction publique qu'à y accéder.

Les personnes handicapées

Les personnes ayant des déficiences n'ont, elles non plus, réalisé que très peu de progrès malgré des années d'efforts. Leur part de l'emploi, aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est demeurée, en 1990, bien inférieure au taux de disponibilité de 5,4 p. 100 dans tous les secteurs, bien qu'il y ait eu augmentation manifeste des chiffres comme tels, qui sont passés de 9 411 à 15 121. Cependant, ces chiffres ne sont peut-être pas un indicateur tout à fait fiable des progrès accomplis. Plusieurs gros employeurs ont fait un nouveau sondage de leurs effectifs

en se servant de définitions plus larges de la déficience, ce qui les a amenés à gonfler leurs chiffres. Une analyse des cas d'embauchage et de cessation de fonctions confirme que le gain global apparent qui a été enregistré de 1987 à 1990 s'expliquait davantage par une auto-identification plus poussée de la part des employés en place que par un accroissement du recrutement de personnes handicapées. Les gains réalisés dans certains groupes professionnels ont généralement été contrebalancés par des pertes ailleurs, de sorte que le tableau d'ensemble est loin d'être encourageant comme mesure de la volonté des employeurs d'engager des personnes ayant des déficiences.

La représentation des personnes handicapées au sein des ministères et organismes fédéraux est légèrement meilleure en 1990 que chez les employeurs visés par la Loi. Mais, à 3,1 p. 100, elle est encore très inférieure à la disponibilité nationale. Seulement cinq des 44 ministères ont dépassé le taux de disponibilité en 1990. Il est un peu inquiétant de constater que le taux de cessation de fonctions des personnes handicapées ait dépassé leur taux d'embauchage dans les secteurs tant public que privé au cours de la période allant de 1987 à 1990. Cela laisse dans l'ombre les améliorations apportées à leur représentation globale.

Deux choses vont certainement ressortir au cours des audiences du comité spécial : l'exaspération des porte-parole des groupes désignés devant la lenteur des progrès et leur impression que la Loi ne prévoit pas les mécanismes juridiques nécessaires pour convaincre les employeurs qui ont parfois tendance à se traîner les pieds. Le rythme des progrès s'est également révélé décevant pour la Commission, et l'une des raisons qui expliquent la lenteur de réaction des employeurs a peut-être été la politique de non-intervention du gouvernement dans l'application de la Loi. La Commission a tenté de corriger cette lacune par la persuasion et les pressions, mais elle est la première à reconnaître avoir consacré une partie trop importante de ses énergies à la tâche ingrate de convaincre les employeurs — voire les autorités gouvernementales — que l'équité en matière d'emploi est son affaire.

LA LOI ET LA COMMISSION

Lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en était encore au stade de projet de loi, la question s'est naturellement posée de savoir comment elle serait mise en application. À la fin, le gouvernement a conclu qu'il n'était pas nécessaire de créer d'organisme ou de mécanisme nouveau et que la Commission des droits de la personne pourrait surveiller l'application de cette loi en invoquant les pouvoirs lui venant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Étant donné que cette dernière loi interdit la discrimination dans le domaine de l'emploi et permet l'instauration de programmes spéciaux pour éliminer la discrimination contre les groupes traditionnellement défavorisés, il paraissait raisonnable de supposer que la combinaison des données recueillies en

application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et des pouvoirs déjà conférés à la Commission des droits de la personne suffirait à assurer le bon fonctionnement de l'équité en matière d'emploi. Il appartient au comité spécial de décider dans quelle mesure cela a été le cas, mais la Commission peut au moins rendre compte de l'approche adoptée, des résultats obtenus jusqu'ici et de ce qui lui paraît offrir les meilleures chances de succès pour l'avenir.

Lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été adoptée en 1986, la Commission a décidé qu'elle pourrait en promouvoir l'application de plusieurs manières : en faisant enquête sur les plaintes déposées par des tiers; en prenant elle-même l'initiative de plaintes; en invitant certains employeurs à participer à un examen conjoint de leurs régimes d'emploi; et en communiquant au plus grand nombre possible d'employeurs les résultats de ses propres analyses de la mesure dans laquelle ces derniers se conforment aux exigences de la Loi. Tout compte fait, nous avons jugé que la formule de l'examen conjoint vaut mieux que celle de l'enquête sur les plaintes, avec toutes les complications rattachées à la mise en accusation et peut-être à l'intervention des tribunaux, mais nous avons volontiers reconnu n'avoir guère d'autre choix que d'instruire les plaintes fondées et même devoir prendre l'initiative de plaintes quand les preuves statistiques sont suffisantes. Au cours des quatre dernières années, la Commission s'est donc livrée à des examens conjoints et à des enquêtes sur des plaintes touchant environ les deux tiers de la main-d'oeuvre visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les trois quarts de la main-d'oeuvre assujettie aux programmes d'équité en matière d'emploi du Conseil du Trésor.

EXAMENS

Après une longue période de transition, au cours de laquelle les employeurs se sont adaptés à nos méthodes de travail et vice versa, nos examens conjoints ont débuté en 1989 et commencé à produire d'importants résultats en 1991. Cinq examens conjoints ont été menés à bien, soit ceux concernant Marine Atlantique, la Banque Royale, le Saskatchewan Wheat Pool, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur et le ministère de la Défense nationale. La Commission surveillera l'exécution des plans d'action de chacune de ces institutions au cours des trois prochaines années. Quatorze autres examens doivent prendre fin en 1992. Ceux-ci mettent en cause trois importants ministères fédéraux et onze grandes sociétés du secteur privé. En 1992, la Commission entreprendra une série de nouveaux examens touchant, entre autres, le Conseil national de recherches, la GRC et Via Rail.

PLAINTES

Sur les 73 plaintes reçues par la Commission depuis 1988, deux ont été réglées et une douzaine en sont maintenant au stade de la négociation

d'un règlement. Toutes les enquêtes où les employeurs font preuve d'une pleine collaboration devraient être terminées d'ici la fin de 1992 et déboucher, dans la plupart des cas, sur un règlement satisfaisant. Cependant, cinq grandes entreprises ont choisi de contester notre autorité en 1991; la Société Air Canada, les lignes aériennes Canadien International, CP Rail, CP Express et Transport, et Greyhound ont entamé des actions devant les tribunaux et conséquemment, aucun progrès n'a donc été réalisé quant aux plaintes déposées à leur endroit.

Bell Canada et la SR-C se sont opposées initialement à la tenue d'un examen conjoint, aussi la Commission a-t-elle porté plainte contre ces sociétés en juillet 1989. Les deux employeurs ont ensuite intenté des poursuites devant les tribunaux contestant le droit de la Commission de procéder à une enquête. En août 1991, la SR-C et la Commission se sont finalement entendues pour tenir un examen conjoint visant les quatre groupes désignés, ce qui a amené la Commission à retirer sa plainte. (La SR-C, pour sa part, n'a toutefois pas retiré sa contestation, devant les tribunaux, de la plainte déposée par le Disabled People for Employment Equity Human Rights Group.) Il y a lieu d'espérer que les résultats de l'examen serviront à régler toutes les plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi déposées contre la société et non encore réglées. Les discussions se poursuivent également avec la société Bell Canada.

APPLICABILITÉ

L'amélioration de la représentation statistique des groupes désignés constitue l'indicateur de réussite le plus convaincant. Cependant, seule une modification des politiques et des pratiques d'emploi des employeurs peut vraiment assurer une transformation durable de leurs effectifs. Il peut s'agir, par exemple, de charger du personnel de s'occuper à plein temps de l'équité en matière d'emploi, de réviser les normes de scolarité et de mobilité, d'adapter les installations pour les rendre plus accessibles, d'établir des programmes de recrutement visant directement les travailleurs sous-utilisés ou de prévoir un plan de relève qui offre aux groupes désignés de plus grandes possibilités d'avancement. Un autre avantage de ce genre de changement de procédure, c'est qu'il ne se limite pas aux organismes faisant effectivement l'objet d'un examen minutieux. En 1991, par exemple, le personnel de la Commission a tenu des ateliers à l'intention d'environ 100 employeurs qui n'étaient visés ni par une enquête ni par un examen, et il les a conseillés sur les mesures à prendre pour bien asseoir leurs programmes.

Pour ceux qui croyaient que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* permettrait, du fait de son caractère exécutoire, d'ouvrir des possibilités d'emploi aux personnes défavorisées, le recours à la Commission des droits de la personne s'est révélé, au cours des quatre dernières années, pratiquement le seul recours. Comme le découvrira sans doute le comité spécial, le problème de l'applicabilité subsiste et ne pourra être réglé que si sont remplies au moins les trois conditions suivantes :

- la loi doit prévoir que la Commission des droits de la personne ou un autre organisme indépendant soit investi de tous les pouvoirs nécessaires pour surveiller les résultats obtenus au chapitre de l'équité en matière d'emploi;

- la loi doit préciser clairement les mécanismes d'exécution et les recours qui seront disponibles en cas de discrimination manifeste;

- la définition des groupes désignés ou de la discrimination manifeste, aux termes de la loi, ne doit renfermer aucune ambiguïté.

Nul n'ignore qu'il s'est présenté de nombreuses difficultés à ces trois chapitres depuis 1988. La question des définitions, par exemple, s'est révélée particulièrement ardue lorsqu'il s'agissait de déterminer ce qui constituait une déficience aux fins de la Loi. Selon le Règlement, l'employé handicapé est celui qui « accepte d'être reconnu comme ayant une déficience persistante et se considère (ou croit qu'un employeur pourrait le considérer) comme étant défavorisé sur le plan de l'emploi ». Maints employeurs ont toutefois invoqué une définition plus large qui excluait la mention « défavorisé sur le plan de l'emploi », certains allant si loin que des experts ne trouvaient aucune raison valable pour comparer les données de l'employeur sur la représentation avec les estimations officielles de la disponibilité de Statistique Canada.

En novembre 1990, la Coalition des personnes handicapées a demandé à la Cour fédérale d'ordonner au ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'imposer l'usage de la définition donnée dans le Règlement. La Cour a refusé de le faire pour des raisons de forme, à savoir que la plainte avait été déposée par une organisation n'ayant pas qualité pour agir contre un ministre qui, de surcroît, n'avait pas compétence en la matière. La Commission de l'emploi et de l'immigration a toutefois publié une circulaire rappelant l'obligation de s'en tenir à la définition officielle lors de la collecte de renseignements pour les rapports sur l'équité en matière d'emploi. Bon nombre des rapports de 1990 ont toutefois fait appel à des définitions qui n'étaient pas conformes à la Loi, ce qui a produit des données qui laissaient grandement à désirer. Certains employeurs sont même allés plus loin. En août, la Banque Toronto-Dominion et la Banque de Nouvelle-Écosse ont demandé à la Cour fédérale de statuer que la définition de « personne handicapée » contenue dans le Règlement ne cadrait pas avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Si la Cour donne suite à cette requête, les organismes de surveillance ou d'exécution verront diminuer de beaucoup leur capacité de vérifier avec exactitude si les organismes emploient un nombre suffisant de personnes ayant des déficiences.

Il est tout aussi urgent de préciser ce qui constitue une infraction à la Loi et qu'est-ce qui suffit pour justifier le dépôt d'une plainte de

discrimination ou de non-conformité à la Loi. Un moyen évident d'assurer un meilleur respect de la Loi est de confier à un organisme indépendant les pouvoirs et les ressources nécessaires pour faire le travail. Si aucun nouvel organisme n'est créé à cette fin, la Commission est disposée à continuer d'assumer cette tâche. En même temps, nous exhortons le comité à ne pas trop préciser dans la Loi la manière dont les employeurs doivent évaluer et corriger leurs lacunes. L'important, c'est qu'ils comprennent clairement quelles sont leurs obligations et à quelles normes ils doivent se conformer du point de vue de la surveillance. Là où la Commission a connu le plus de succès dans ses relations avec les employeurs, dans le cadre d'examens conjoints, c'est lorsque l'employeur s'était engagé dans le processus à un niveau supérieur et qu'il était donc prêt à y faire quelque chose.

L'examen de l'application de la Loi, qui est actuellement en cours, devrait déboucher principalement sur des orientations plus fermes et une imputabilité plus claire. Il doit ne subsister aucun doute que le Parlement souscrit à la légitimité des programmes destinés à corriger la discrimination dont sont encore victimes les quatre groupes désignés. L'objet de ces programmes n'est pas de provoquer des litiges dont personne ne tire vraiment profit ni d'imposer des quotas inappropriés, mais bien de faire mieux comprendre aux employeurs les avantages de l'égalité des chances, et de les encourager à s'orienter dans cette voie.

PARITÉ SALARIALE

On sait depuis déjà longtemps que le travail majoritairement féminin est très souvent sous-évalué. Il y a cent ans, l'inlassable réformiste Sidney Webb affirmait que « l'infériorité de la rémunération versée aux femmes pour un travail équivalent découlait . . . directement ou indirectement, en très grande partie, de leur assujettissement passé. » (traduction) D'un optimisme à toute épreuve, il laissait aussi entendre que la solidarité féminine, alliée à des campagnes d'information publique, devrait avoir raison de la disparité salariale, puisqu'elle était surtout due aux usages. Il n'avait pas entièrement tort, mais un siècle plus tard, son espoir ne s'est toujours pas concrétisé. La distinction, presqu'inconsciente, qu'on établit entre « le travail d'hommes » et « le travail de femmes » continue de caractériser l'économie, et la dépréciation traditionnelle du travail féminin transparaît encore dans la rétribution d'une foule d'emplois à prédominance féminine tels ceux d'infirmière, de diététicienne, de secrétaire, de bibliothécaire, et de préposée à la clientèle.

Par conséquent, alors même que les mesures d'équité en matière d'emploi commencent à débloquer de nouveaux emplois pour les femmes, la valeur des postes qui leur reviennent traditionnellement n'est toujours pas reconnue ni équitablement rétribuée. De plus, la recherche moderne a corroboré la théorie de Webb sur la faiblesse relative de la rémunération des femmes; en effet, il ressort de toutes les études menées que l'écart salarial entre hommes et femmes, présentement de 32 cents par dollar au Canada, peut encore être attribué à la sous-évaluation

traditionnelle des emplois féminins. Cependant, l'information publique et la solidarité féminine, que préconisait Webb pour venir à bout du problème, sont en fin de compte inadéquates, même si elles revêtent une certaine importance. Pour faire abolir les normes discriminatoires qui contribuent à la faiblesse des salaires versés aux femmes, il est nécessaire de mettre en oeuvre plus systématiquement des programmes de parité salariale.

Le principe d'une rémunération égale pour un travail d'égale valeur a été officiellement consacré en droit international par la Convention n° 100 de l'Organisation internationale du travail, en 1951. Depuis la fin des années soixante-dix, le gouvernement fédéral, huit provinces et le Yukon l'ont adopté. L'écart salarial, cependant, n'a été réduit que de huit cents au cours des vingt dernières années. Des facteurs tels que les ralentissements économiques et le fait que les lois sur la parité salariale ne peuvent prendre pleinement effet avant un certain temps ne sont sans doute pas étrangers à la médiocrité de ces résultats. Toutefois, ceux-ci provoquent aussi une sérieuse remise en question de la stratégie d'application de ces lois. En effet, si le principe de la parité salariale est valable, les lois adoptées pour la mettre en oeuvre n'ont pas toujours permis de garantir aux femmes une égalité économique. C'est certainement ce qui s'est produit au Canada sur la scène fédérale.

UNE DIFFÉRENCE APPRÉCIABLE

Le gouvernement fédéral a été l'un des premiers à adopter des dispositions sur la parité salariale, dans la *Loi sur les droits de la personne* de 1977, mais son avance n'a pas donné lieu à d'intéressants progrès depuis lors. Cette situation est presque certainement imputable au fait que les employeurs, le gouvernement y compris, ne sont pas tenus d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe en révisant et en ajustant complètement leurs régimes de rémunération. La moitié des provinces ont adopté des mesures systémiques de cette nature pour enrayer ce problème clairement généralisé. Les autorités fédérales, au contraire, continuent d'attendre que des particuliers, des syndicats, voire même la Commission, déposent des plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Malheureusement, ce mode d'intervention laisse à l'éventuel plaignant la responsabilité de prouver qu'il est victime de discrimination salariale, sans pour autant avoir accès aux systèmes d'évaluation et de rémunération de l'employeur. La plupart du temps, les employés qui croient que leur travail est sous-évalué ne possèdent pas toute l'information requise pour aller carrément de l'avant; de leur côté, les employeurs ne se sentent pas incités à revoir leurs propres pratiques salariales et à fournir, en ce faisant, les preuves nécessaires.

En 1991, la faiblesse du mode d'intervention axé sur le traitement de plaintes est ressortie encore plus nettement suite au refus du gouvernement d'accorder l'entière parité salariale aux femmes travaillant dans la fonction publique fédérale, même après qu'une étude poussée à

laquelle il avait participé eut prouvé que les titulaires de nombreux emplois à prédominance féminine étaient sous-payés. La question a d'abord fait la manchette pendant la grève des membres de l'Alliance de la fonction publique, à l'automne, mais le conflit remonte beaucoup plus loin, les premières plaintes ayant été déposées en 1979. La phase actuelle du conflit remonte au début de 1990. C'est alors en effet qu'échouait une initiative mixte patronale-syndicale, en cours depuis cinq ans, ayant pour but d'établir une rémunération équitable pour neuf catégories d'emplois à prédominance féminine. Par la suite, le gouvernement a décidé unilatéralement de rajuster provisoirement les salaires de la plupart des employés visés. Les syndicats se sont alors plaints que les rajustements étaient insuffisants et ne corrigeaient pas entièrement toutes les inégalités salariales. Appelée à mener une enquête, la Commission a conclu que même si ces rajustements constituaient un premier pas dans la bonne direction, ils ne suffisaient effectivement pas à éliminer la discrimination salariale mise au jour par l'initiative mixte. Le gouvernement manifesta son désaccord, ne laissant à la Commission d'autre choix que de renvoyer la cause devant un tribunal des droits de la personne.

Le tribunal a tenu sa première audience en septembre, mais entre temps, le gouvernement déposait en Cour fédérale une requête en annulation au motif que la Commission avait outrepassé sa compétence et que l'Ordonnance sur la parité salariale était entachée d'un vice de forme. La Cour a rejeté cette requête, affirmant que le tribunal était tout désigné pour débattre des complexités de la cause. Le gouvernement en a également appelé de cette décision, mais sans succès.

La Commission soutient que les femmes sont toujours victimes de graves inégalités totalisant plusieurs centaines de millions de dollars en traitements rétroactifs. Elle fonde ses assertions sur l'information même qu'a permis de recueillir si péniblement l'initiative mixte à laquelle ont participé pendant cinq ans le gouvernement et les syndicats, information que le Conseil du Trésor semble maintenant chercher à désavouer. Dans les circonstances, on peut à juste titre douter de la volonté de l'employeur fédéral d'assumer les conséquences financières du principe de l'égalité de rémunération qu'il a lui-même consacré dans une loi. Dans ce cas, l'application de ce principe ne serait pas compromise que dans la fonction publique fédérale, car si la plus importante organisation du pays se refuse à prendre le temps et les mesures nécessaires pour corriger la rémunération de ses employées, d'autres employeurs accepteront-ils de le faire ?

En attendant, 68 000 fonctionnaires fédéraux sont dans l'expectative. La réticence apparente dont semble faire preuve le gouvernement lorsqu'il s'agit d'éliminer l'écart salarial mis au jour dans le contexte d'une initiative à laquelle il a participé de plein gré, et ses tentatives subséquentes pour saper l'autorité du tribunal des droits de la personne montrent à quel point il est urgent de modifier la *Loi canadienne sur les*

droits de la personne afin de disposer d'un mécanisme plus rigoureux et plus rapide pour combler les écarts salariaux entre hommes et femmes. Au rythme où nous progressons, il pourrait s'écouler encore de nombreuses années avant que le Canada ne respecte pleinement ses obligations nationales et internationales au regard de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.

Depuis 1987, la Commission a proposé une série de modifications à la Loi qui obligeraient les employeurs à démontrer leur volonté d'éliminer la discrimination salariale et de garantir l'égalité économique aux Canadiennes. Entre autres, les employé(e)s prendraient part à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de parité salariale, et les employeurs seraient autorisés à étaler les rajustements paritaires. De même, les enquêtes sur les plaintes, qui sont coûteuses, prennent beaucoup de temps et donnent lieu à des affrontements, seraient reléguées au second plan, au profit de mécanismes dynamiques de mise en oeuvre reposant sur la coopération et sur une réforme généralisée. Les employeurs et les syndicats ayant déjà adopté de véritables programmes de parité salariale disposeraient d'une longueur d'avance et n'auraient aucun mal à les mener à terme. Ceux qui ont hésité à emboîter le pas se verraient nettement dans l'obligation de niveler peu à peu l'ensemble de leurs structures salariales.

MESURES PROVISOIRES

La Loi n'étant pas encore modifiée, la Commission a continué en 1991 à tirer le maximum des dispositions actuelles sur la parité salariale. Le nombre total de plaintes pour disparité salariale que nous avons consigné a presque doublé au cours de l'année. Selon nous, cette hausse est en partie attribuable à la publicité accrue dont a bénéficié le dossier dans les médias et à l'impact de certaines lois provinciales sur la parité salariale qui, en permettant aux travailleuses d'être mieux renseignées, ont aussi fait croître leurs attentes. Elle tiendrait aussi, dans une certaine mesure, à l'impatience manifestée par plusieurs syndicats de la fonction publique face à l'attitude actuelle du gouvernement. Le programme d'inspection des listes de paye, de Travail Canada, a également débouché sur de nouvelles enquêtes. Lorsque les inspections laissent entrevoir une possibilité de discrimination salariale fondée sur le sexe et que l'employeur ne semble pas disposé à y remédier, le ministère du Travail soumet le cas à la Commission pour qu'elle approfondisse l'enquête. Trois cas lui ont été soumis depuis 1990. L'un a été réglé lorsque l'employeur a accepté de verser les rajustements nécessaires; un autre a donné lieu à un examen de la situation de l'employeur au regard de la parité salariale, qui n'est pas encore terminé; enfin, l'enquête sur le troisième se poursuit.

Une cause importante a connu un heureux dénouement en 1991. Elle concernait les travailleuses en santé communautaire à l'emploi du

gouvernement fédéral. Un tribunal des droits de la personne a convenu avec la Commission que ces emplois étaient sous-payés parce que le système d'évaluation du gouvernement ne tenait pas compte du fait que les titulaires devaient satisfaire à plusieurs exigences importantes, notamment avoir une formation en soins de santé, connaître les langues et cultures autochtones et travailler dans des conditions difficiles. Dans sa décision, le tribunal a souligné que pour être juste et exempte de parti-pris, une évaluation doit tenir compte de tous les aspects importants d'un poste. Il a également créé un précédent en obligeant l'employeur à réviser son système de classification de concert avec la Commission. Enfin, il a ordonné que les salaires des employées soient rajustés rétroactivement de plusieurs milliers de dollars par année.

La Commission agit en outre à titre de conseiller dans le contexte de deux grandes études sur la parité salariale. La première a été entreprise par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Syndicat des travailleurs du Nord, alors que la deuxième est une initiative de la société Bell Canada, du Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication du Canada et de la Canadian Telecommunications Employees' Association. La détermination manifestée par les participants à ces études pourrait servir de modèle aux employeurs et aux syndicats qui continuent à tergiverser, alors que leurs employé(e)s occupant des postes à prédominance féminine reçoivent une rémunération fort inférieure à ce qu'elle devrait être.

Dans notre société, bien des facteurs entrent encore en jeu qui nuisent à la situation économique globale des femmes, et la sous-évaluation du « travail de femmes » est un exemple parmi d'autres. Ainsi que le laissent entendre ces pages, pour assurer aux femmes une véritable égalité, il faudra régler deux problèmes distincts mais connexes. Manifestement, tant que les femmes seront cantonnées dans des catégories d'emplois à cause de la persistance des tendances dans le monde du travail et qu'elles se heurteront à ce qu'on appelle le plafonnement voilé, elles demeureront des travailleuses de deuxième classe. On comprend donc toute l'importance que revêtent les programmes d'équité en matière d'emploi, non seulement pour accroître le nombre de femmes dans la population active pendant les années quatre-vingt-dix, mais aussi pour leur assurer une meilleure répartition entre les différents échelons hiérarchiques et les divers secteurs industriels. Toutefois, l'équité en matière d'emploi ne sera pas suffisante. Il faudra également veiller à ce que les femmes soient bien rémunérées si elles continuent d'occuper les emplois qui leur reviennent traditionnellement et que beaucoup d'entre elles désirent conserver dans un avenir prévisible. La seule façon d'y parvenir consiste à reconnaître que la rémunération des femmes est souvent insuffisante dans ces postes et qu'un examen vigoureux et systématique des régimes de rémunération s'impose pour susciter des changements durables.

ÉTUDE DE CAS

LA SOCIÉTÉ ET LE RESPECT DES DROITS

À mesure qu'a évolué au Canada une philosophie générale des droits de la personne, nous avons acquis une meilleure perception de la manière de régler, aux plans juridique et administratif, les litiges rattachés au fâcheux terme « discrimination ». Règle générale, ce sont les tribunaux administratifs constitués à cette fin qui interprètent et appliquent la législation canadienne sur les droits de la personne. Toutefois, il arrive de temps à autre qu'un cas doive être clarifié par les tribunaux, ses conséquences étant plus importantes ou encore la jurisprudence applicable étant contradictoire ou équivoque.

Une tendance semble s'être dessinée qui traduit la volonté des tribunaux de s'en remettre à la capacité et à l'expérience des organismes des droits de la personne pour interpréter uniformément les lois existantes, tout en leur fournissant des directives sur deux questions importantes : premièrement, la suffisance de la législation actuelle sur les droits de la personne par rapport aux obligations découlant de la Charte canadienne et deuxièmement, le devoir pour les organismes des droits de la personne de respecter les règles de l'uniformité et de l'équité. Au risque de trop généraliser, disons que les tribunaux laissent le plus souvent aux commissions, aux conseils et aux tribunaux — conformément à un nombre considérable de décisions antérieures — le soin de préciser quelles sont les caractéristiques de la discrimination; ces organismes peuvent accorder une réparation ou déterminer en pratique la façon de desservir les besoins particuliers des personnes ou des groupes qui pourraient autrement devenir des victimes. Par ailleurs, les tribunaux ont clairement l'intention d'obliger ces organismes à respecter des normes de procédure claires, rigoureuses et identiques pour tous les Canadiens, partout au pays.

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI

Aussi importantes que puissent être l'interprétation et l'équité dans la procédure, elles ne peuvent compenser pour les lacunes de la loi proprement dite. Voilà pourquoi la Commission continue à préconiser l'insertion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite prévus dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette question revêt désormais une urgence pratique pour le gouvernement fédéral en raison d'une décision rendue par la Cour de justice de l'Ontario (Division générale) en septembre 1991. Dans l'affaire *Haig et Birch* c. *Sa Majesté la Reine du chef du Canada et le Ministre de la Justice du Canada*, un juge de la Cour de l'Ontario a statué que l'absence de l'orientation sexuelle des motifs de distinction illicite prévus au paragraphe 3(1) de la Loi contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'un des requérants, Joshua Birch, faisait partie des Forces armées canadiennes depuis cinq ans. Après avoir révélé son homosexualité à son commandant, il a été informé que, selon la politique

des Forces, il ne serait désormais plus admissible aux promotions, aux affectations ou à toute autre formation militaire.

Lorsque le capitaine Birch a découvert qu'il ne pouvait revendiquer la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il a contesté la constitutionnalité de l'article 3 de la Loi en invoquant *l'article 15 de la Charte* traitant des droits à l'égalité. Semblablement, Graham Haig a soutenu que dans l'éventualité d'une discrimination fondée sur son orientation sexuelle, il ne pourrait se prévaloir de la Loi. Les deux plaignants ont demandé à la Cour de rendre un jugement déclaratoire portant que les lesbiennes et les homosexuels avaient droit à la protection et aux recours prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et qu'ils doivent pouvoir demander une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet d'une discrimination en raison de leur orientation sexuelle. Le juge a statué que la Charte avait pour but d'offrir un recours devant un tribunal législatif à tous les Canadiens qui croyaient avoir fait l'objet de discrimination pour ces motifs. À son avis, le paragraphe 3(1) de la Loi était « incomplet » à cet égard et portait atteinte à l'égalité devant la loi garantie par le paragraphe 15(1); il était donc discriminatoire. Ce jugement aurait pour effet de rendre nulle et sans effet la législation actuelle, mais le juge a décidé de surseoir à sa décision pendant une période de six mois, ou jusqu'à ce qu'un appel ait été entendu, et il a ordonné que la Loi demeure en vigueur dans l'intervalle.

La Couronne a porté cette décision en appel. M. Haig et Birch ont formé un appel incident dans lequel ils sollicitent des jugements déclaratoires plus précis quant aux droits des homosexuels par rapport à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous sommes d'avis que l'article 3 de la Loi prive en réalité les personnes homosexuelles du droit de présenter une plainte de discrimination à la Commission. Il s'agit manifestement d'une atteinte à l'égalité devant la loi, ce qui est contraire à l'article 15 de la Charte et, à notre avis, ne peut être considéré comme une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer au sens de l'article premier. L'article 3 devrait être déclaré non exécutoire, et l'ordonnance afférente devrait faire l'objet d'un sursis pendant un délai suffisant pour que le Parlement puisse apporter une modification à la Loi. Entre temps, la Commission devrait pouvoir appliquer la Loi conformément à la Charte en recevant les plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et en procédant aux enquêtes voulues.

Dans une affaire connexe, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a statué en août que les couples formés de personnes du même sexe étaient visés par la définition du conjoint aux fins des règlements pris en vertu de la *Medical Services Act* de la province. Il s'agissait, dans l'arrêt *Knodel* c. *Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique*, du droit du partenaire du même sexe de Timothy Knodel à la protection médicale accordée à un conjoint à charge en vertu de son régime de

service médical. Suivant la définition des règlements, le terme « conjoint » comprend « un homme ou une femme qui ne sont pas unis par les liens du mariage mais qui vivent ensemble comme mari et femme ». (traduction) La Medical Services Commission a refusé d'accorder les prestations pour le motif que cette définition ne s'applique qu'aux mariages légitimes et aux unions de fait à caractère hétérosexuel.

Selon le juge, l'expression « vivent ensemble comme mari et femme » n'exigeait pas qu'un couple soit mari et femme. Elle était censée viser les relations entre des personnes qui comportent des engagements d'ordre émotif et sexuel, par opposition aux relations entre frères et soeurs ou aux autres personnes adultes qui habitent ensemble sans partager de tels liens. Le juge a conclu que la preuve indiquait que, en ce sens, M. Knodel et M. Garneau vivaient ensemble « comme mari et femme ». Bien que le juge ait statué que l'article 15 de la Charte n'exigeait pas qu'on considère que le terme « conjoint » visait une personne vivant une relation homosexuelle, elle a néanmoins conclu que M. Knodel avait été privé de son droit à l'égalité garanti par l'article 15 lorsqu'on ne lui avait pas accordé pour M. Garneau la protection médicale applicable au conjoint. Cette discrimination ne pouvait non plus se justifier en vertu de l'article premier de la Charte. Le juge a donc ordonné que l'on devait interpréter que les règlements pris en vertu de la *Medical Services Act* visaient également les couples formés de personnes du même sexe.

La Cour fédérale a été d'un avis contraire dans une contestation de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. James Egan et John Nesbit ont contesté la Loi lorsqu'ils se sont vu refuser l'allocation au conjoint qui est normalement accordée aux couples hétérosexuels lorsque l'un des partenaires atteint l'âge de 65 ans et que l'autre est âgé de moins de 65 ans mais de plus de 60 ans. Le juge a rejeté l'argument des deux hommes qui soutenait que la Loi établissait une discrimination à leur égard en raison de leur orientation sexuelle, ce qui est contraire à la Charte. Il a classé les couples formés de personnes du même sexe dans la même catégorie que les hétérosexuels qui habitent ensemble mais qui ne se présentent pas comme des gens mariés, comme c'est le cas des frères et soeurs, d'un parent et de son enfant, de parents ou d'amis. Le juge a donc considéré qu'une loi qui prévoit des prestations qui n'ont pas été accordées aux plaignants pour les couples hétérosexuels mariés, qui sont traditionnellement considérés comme la cellule de base de la société, n'était pas discriminatoire. Selon le juge, l'allocation au conjoint avait été refusée aux requérants parce qu'ils n'étaient pas des conjoints, et non en raison de leur orientation sexuelle. Les requérants interjeteront appel de cette décision à la Cour d'appel fédérale.

RÈGLEMENT DES PLAINTES

RELIGION

L'année qui vient de s'écouler a été marquée par des explosions troublantes de racisme, ainsi que des conflits ethniques et religieux. Toutefois, en prenant davantage conscience de notre vulnérabilité dans ce domaine, il est de plus en plus possible d'effectuer les changements nécessaires. Dans le domaine des droits de la personne au Canada, ces changements sont parfois minimes, mais même le simple règlement d'une plainte peut parfois aider à faire pencher la balance.

Le premier règlement par la Commission d'une plainte de discrimination fondée sur les croyances religieuses depuis la décision de la Cour suprême en 1990 dans l'arrêt *Alberta Human Rights Commission c. Central Alberta Dairy Pool* a renforcé le principe selon lequel les employeurs ont une obligation d'accommodement à l'égard de leurs employés. Clarence Hoolsema, membre de l'Église universelle de Dieu, a allégué que la Westshore Terminals Limited avait restreint ses chances d'avancement en limitant le nombre de quarts pendant lesquels elle lui permettait de travailler afin d'éviter que ceux-ci ne l'empêchent d'observer le sabbat. Il est prévu, dans le règlement qui est intervenu à la satisfaction des parties, que M. Hoolsema pourra échanger ses quarts de travail et utiliser ses jours de congé ainsi que les jours fériés pour éviter ce problème et qu'il recevra une indemnité pour ses pertes de salaire, ainsi qu'une somme de 6 500 $, pour le préjudice moral subi.

Dans l'affaire *Kurvits* c. *L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor*, le plaignant était membre de l'Église baptiste de Marathon, qui croit en une indépendance totale entre l'église et l'état. L'Église n'est pas enregistrée comme organisme de charité en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* parce qu'un tel enregistrement va à l'encontre de ses préceptes religieux. Benno Kurvits s'est donc vu refuser l'autorisation de verser l'équivalent de ses cotisations syndicales à l'Église plutôt qu'au syndicat, car cela aurait été contraire à la convention collective. Un tribunal des droits de la personne a statué que l'enregistrement exigé par la *Loi de l'impôt sur le revenu* était discriminatoire dans ce cas. Il a ordonné que des modifications soient apportées à la convention collective et qu'un montant équivalent à celui des cotisations syndicales soit versé à un organisme de charité convenu par les parties. Une somme de 360 $ a également été accordée à M. Kurvits pour ses frais juridiques, ainsi qu'une somme de 1 000 $ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi. Le Conseil du Trésor a interjeté appel de cette décision devant un tribunal d'appel.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

L'audience dans l'affaire *Grover* c. *Conseil national de recherches* est terminée, et nous attendons la décision du tribunal. Chander Grover, physicien au CNR, a déposé une plainte dans laquelle il alléguait avoir fait l'objet de discrimination en raison de sa race lorsque ses fonds de recherche ont été coupés et que ses programmes de recherche ont été

annulés. Il a soutenu qu'on lui avait refusé des promotions ainsi que l'aide de professeurs invités, de scientifiques et d'étudiants pendant l'été. M. Grover a ensuite perdu son emploi, quoiqu'il ait ultérieurement réintégré celui-ci par suite d'un grief. Le tribunal des droits de la personne devrait rendre sa décision en 1992.

Mary Pitawanakwat, une femme d'origine ojibway, travaillait comme agente du développement social pour le ministère du Secrétariat d'État. Elle a allégué qu'elle avait fait l'objet, en raison de sa race, d'un traitement défavorable et de harcèlement et qu'elle avait finalement été congédiée. Un tribunal a été constitué en 1990 pour entendre la plainte, mais l'audience a été reportée en attendant que la Cour fédérale se soit prononcée sur certaines questions de compétence que nous examinerons plus loin. L'audience a repris à la fin de 1991.

Dans l'affaire *Gannon* c. *Canadien Pacifique Ltée*, le plaignant, qui est noir, a prétendu qu'on lui avait refusé des promotions ainsi que la possibilité de faire du temps supplémentaire, de suivre des cours de formation et d'obtenir d'autres affectations en raison de sa race et de sa situation de famille. Il a en outre soutenu avoir été puni plus sévèrement que les employés qui n'étaient pas de sa race et qu'il avait également fait l'objet de harcèlement de la part de ses surveillants et de ses collègues de travail. Il était le seul employé noir dans le chantier de l'intimée à Vancouver et, pendant plusieurs années, il a présenté sa candidature à différents emplois qui ont été accordés à d'autres employés possédant moins d'ancienneté. Dans un de ces cas, le candidat retenu était le fils d'un surveillant. Ken Gannon a également déclaré qu'il avait fait l'objet de remarques racistes de la part d'un surveillant. La cause a été entendue par un tribunal en 1991 et une décision devrait être rendue en 1992.

Dans un règlement obtenu par la Commission en 1991, il était question de la plainte portée par un employé contre son employeur, une société aérienne, pour discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique et la situation de famille. Le plaignant était un célibataire originaire de l'Asie du Sud. Il a allégué qu'on ne lui avait jamais accordé un poste permanent de contremaître ou de coordinateur, que des collègues blancs possédant une expérience comparable ou moindre avaient obtenu des promotions et qu'aucun des postes de cadres subalternes n'avait été occupé par un employé de sa race. La compagnie aérienne a revu les procédures de sélection et d'évaluation de son personnel des opérations techniques et elle a accordé une indemnité financière au plaignant.

ÂGE

La grande majorité des plaintes de discrimination fondée sur l'âge dont est saisie la Commission sont déposées par des personnes âgées qui croient qu'on leur a injustement refusé des chances d'avancement en raison de leur âge. Un homme à l'emploi du même organisme pendant

environ trente ans a estimé que des promotions lui avaient injustement échappé en raison de son âge.

Au cours de ses longues années de service, il avait travaillé dans divers domaines, acquis formation et expérience et perfectionné ses connaissances en suivant divers cours collégiaux; mais lorsqu'il avait présenté sa candidature à l'un des nombreux postes vacants, il n'avait pas été choisi et les postes ont été accordés à des personnes plus jeunes dont deux ne possédaient pas les qualités décrites dans l'énoncé de compétences de l'employeur. L'organisme intimé a accepté de verser au plaignant une somme d'environ 10 000 $ représentant la différence de salaire entre le poste qu'il occupait et le poste qu'il croyait qu'on lui avait refusé en raison de son âge. Il a également convenu d'utiliser le salaire plus élevé du plaignant dans le calcul de sa pension au moment de sa retraite.

Un autre règlement concernait le cas d'un annonceur radiophonique, âgé de 58 ans, qui avait été remplacé par un homme plus jeune d'une dizaine d'années, parce que selon le plaignant la station voulait rajeunir son image. La Calgary Broadcasting Company a accepté de verser à William Jameson la somme de 10 000 $ à titre d'indemnité pour ses pertes de salaire. Dans un troisième cas, un employé de banque âgé de 51 ans a soutenu que la banque pour laquelle il travaillait lui avait refusé une promotion parce qu'elle avait pour politique de ne pas accorder de promotion aux employés plus âgés. La banque a accepté de verser 5 000 $ au plaignant à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi.

Un règlement est intervenu dans le cas de la plainte d'une femme qui avait contesté une clause de la convention collective négociée par son syndicat et son employeur et qui prévoyait que, lorsque deux employés étaient embauchés le même jour, le plus âgé avait la priorité. Dans sa plainte contre le syndicat, la Fraternité des commis de chemins de fer, de lignes aériennes et de navigation, Susan Tanel a allégué que les dispositions de la convention l'avaient empêchée d'être promue d'un poste à temps partiel à un poste à temps plein en raison de son âge. Le poste a plutôt été accordé à un employé plus âgé qui avait été embauché le même jour. Le syndicat et l'employeur ont depuis reconnu que l'âge ne constituait pas un moyen approprié de déterminer l'ancienneté entre deux employés dont la durée du service est la même; ils n'appliquent désormais plus ce principe ni aucune autre politique d'ancienneté fondée sur l'âge. Madame Tanel a également reçu une somme modique à titre d'indemnité.

Un vétéran âgé de 62 ans, William McDougald, a déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'admissibilité à un programme spécial en raison de son âge. Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants, qui prévoit une aide ménagère ainsi qu'une assistance pour le transport, exclut les vétérans âgés de moins de 65 ans. Le ministère

des Anciens combattants a rejeté par erreur la demande d'aide du plaignant en lui affirmant qu'il n'existait aucune exception à cette règle concernant l'âge. En fait, le ministre peut passer outre à cette exigence lorsqu'il existe des circonstances particulières, comme c'était le cas pour M. McDougald. Une fois informé de son erreur, le Ministère a accepté la nouvelle demande d'aide du plaignant et l'a admis au programme en raison de son état de santé.

Par suite d'une plainte déposée par James Walsh, la Banque Canadienne Impériale de Commerce a fait disparaître les restrictions applicables à l'assurance-vie pour les particuliers âgés de plus de 65 ans qui obtiennent des prêts personnels. On avait refusé en raison de son âge à M. Walsh, qui était âgé de 70 ans, une assurance-vie sur un prêt personnel. La banque a accepté de prendre diverses mesures pour changer sa politique : dès aujourd'hui, les consommateurs âgés de plus de 65 ans peuvent s'adresser directement à la compagnie d'assurance-vie pour obtenir une protection et cette dernière peut examiner les renseignements médicaux ainsi que le nombre et le montant des réclamations avant d'approuver ou de rejeter les demandes; dix-huit mois après la date du règlement, les consommateurs âgés au maximum de soixante-dix ans pourront s'adresser directement à la banque pour obtenir une protection sans qu'aucune différence ne soit faite quant à l'âge.

En 1985, vingt-six pilotes et agents de bord ont déposé des plaintes contre Transports Canada et le ministère de la Défense nationale lorsqu'on leur a refusé en raison de leur âge un emploi continu comme membres du personnel des vols officiels. Ces personnes ayant dépassé l'âge maximal d'enrôlement dans les Forces armées canadiennes, elles n'ont pas été autorisées à conserver leurs postes dans les services de vols officiels lorsque la responsabilité de ces vols est passée des Transports à la Défense nationale. Un tribunal a été constitué en 1988 et il a rendu une décision provisoire fondée sur l'alinéa 15b) de la Loi qui a eu pour effet de trancher onze des plaintes. La Commission a interjeté appel de cette décision devant la Cour fédérale et elle a contesté la composition du tribunal en alléguant une crainte raisonnable de partialité de la part de son président. La Cour a annulé la décision et elle a ordonné au président du Comité du tribunal de constituer un nouveau tribunal. Une nouvelle audience a eu lieu en 1991 et le tribunal a pris l'affaire en délibéré.

Un autre tribunal constitué en 1991 a également pris une affaire en délibéré après avoir entendu des allégations de discrimination fondée sur l'âge portées contre les Forces armées. L'affaire *Martin* c. *Forces armées canadiennes et ministère de la Défense nationale* concernait dix plaintes portées par des membres des Forces canadiennes âgés de 39 à 55 ans qui alléguaient s'être vu refuser des chances d'avancement à cause de la politique des Forces en matière de retraite. Une question cruciale dans cette affaire consiste à déterminer si, comme l'affirme le MDN, sa

politique de retraite constitue une exigence professionnelle justifiée parce que la condition physique se détériore avec l'âge.

SEXE

Les femmes qui ont des enfants sont souvent pénalisées en matière d'emploi. Les employeurs hésitent encore à employer ou à continuer d'employer une femme enceinte alors que les femmes en congé de maternité se voient souvent refuser des avantages auxquels elles auraient autrement eu droit. Plusieurs règlements sont intervenus au cours de la dernière année relativement à des plaintes de discrimination à l'égard de femmes enceintes. France Parent-Mercier a porté plainte contre le ministère des Transports. Ce dernier avait exclu la période où M^me^ Parent-Mercier était en congé de maternité dans le calcul de son ancienneté lorsqu'il s'était agi d'évaluer les augmentations salariales. La plainte a été réglée lorsque le Ministère a accepté de verser 2 500 $ à M^me^ Parent-Mercier à titre d'indemnité pour perte de salaire. Dans une plainte analogue, Louise Latour a déclaré que les règlements des Forces armées canadiennes excluaient du calcul de son indemnité de fin d'emploi la durée de son congé de maternité. Les FAC ont accepté de prendre les mesures nécessaires pour modifier leur politique et pour traiter les congés de maternité comme toute autre période de service aux fins de l'indemnité de fin d'emploi. Madame Latour a également reçu 6 000 $ à titre d'indemnité.

Deux autres plaintes de discrimination fondée sur la grossesse ont été tranchées en 1991. Il s'agissait dans les deux cas de la contestation de la politique d'une compagnie aérienne en matière de maladie et de grossesse. Le régime d'assurance de la compagnie n'accordait pas de prestations de congé de maladie aux femmes enceintes souffrant d'une maladie liée à leur grossesse dans les dix semaines ou moins qui précédaient la date prévue de leur accouchement. Par suite des plaintes, la compagnie a modifié ses régimes d'assurance-invalidité de courte et de longue durée afin d'assurer que les hommes et les femmes soient traités équitablement en cas de maladie, peu importe sa cause. Les plaignantes ont également reçu une certaine somme à titre d'indemnité ainsi qu'une lettre d'excuses de la part de la compagnie. Un autre cas de discrimination fondée sur le sexe en raison de la grossesse de la plaignante s'est produit lorsqu'une banque a congédié une préposée aux comptes après qu'elle eut informé le gérant qu'elle était enceinte. La banque a prétendu que c'était le rendement de la préposée aux comptes et non sa grossesse qui était à l'origine de son congédiement. Le règlement intervenu après conciliation prévoyait le versement à la plaignante d'une somme de 20 000 $ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi et pour atteinte à sa réputation professionnelle.

Dans l'affaire *Procureur général du Canada* c. *Mongrain*, un tribunal d'appel a infirmé la décision d'un tribunal inférieur qui avait statué que

Gihane Mongrain n'avait pas fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe lorsqu'elle avait perdu une offre d'emploi comme professeur de langues en raison de sa grossesse. Le premier tribunal avait jugé que la disponibilité d'un candidat pour un contrat à court terme comme professeur suppléant constituait une exigence justifiée. Il a donc rejeté trois plaintes portées contre le ministère de la Défense nationale par des femmes qui n'étaient pas disponibles pour travailler parce qu'elles étaient en congé de maternité. De l'avis du tribunal d'appel, le premier tribunal avait commis une erreur sur deux points : il n'a pas tenu compte de la preuve qui indiquait que la clause de disponibilité ne s'appliquait qu'aux employées qui étaient absentes parce qu'elles étaient enceintes et il a conclu à tort que l'employeur avait prouvé l'existence d'une exigence professionnelle justifiée. Le tribunal d'appel a estimé que la clause de disponibilité, quoique neutre en principe, entraînait une discrimination indirecte et que l'employeur avait donc une obligation d'accommodement à l'égard des employées qui étaient lésées par celle-ci. Il a ordonné à l'intimé de verser 3 500 $ à M^me^ Mongrain à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi.

La Cour d'appel fédérale a refusé d'intervenir dans cette décision, car elle a admis que le premier tribunal avait commis une erreur qui permettait au tribunal d'appel d'infirmer sa décision. La Cour a toutefois tenté de clarifier les notions de l'exigence professionnelle justifiée et de l'obligation d'accommodement de l'employeur qui, a-t-elle laissé entendre, ne pouvaient pas être invoquées simultanément. Elle s'est reportée à l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool* dans lequel la Cour suprême a clairement indiqué qu'il ne peut y avoir une obligation d'accommodement dans des cas de discrimination que lorsqu'une règle, quoique neutre en principe, pénalise injustement un groupe particulier d'individus. Dans les cas de discrimination directe, lorsqu'il existe une exigence professionnelle justifiée, la Cour suprême a statué qu'il n'y a aucune obligation d'accommoder les employés ou les groupes car cela saperait en fait les fondements de la défense fondée sur l'existence d'une telle exigence.

En 1991, le harcèlement sexuel a constitué une autre catégorie fréquente de plainte axée sur la discrimination à caractère sexuel. Plusieurs cas de harcèlement ont un profil bien connu. Une femme dont on reconnaît qu'elle est une bonne employée fait l'objet d'un harcèlement; le stress conséquent occasionne des problèmes de santé et des congés de maladie; enfin, l'employée démissionne sur avis médical ou est renvoyée parce que son travail laisse à désirer. Un tel cas mettait en cause une employée de bureau responsable de dossiers qui avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel de la part de son supérieur; ce dernier ridiculisait sa façon de marcher, répétait à tout venant qu'elle était « mignonne » mais un peu bête, et avait déclaré à la plaignante et à deux autres employées que celles-ci devaient s'estimer chanceuses d'avoir un emploi parce qu'elles étaient « trois ménagères stupides ». La plaignante tomba malade et démissionna de son poste pour éviter tout stress ultérieur. Elle déposa sa

plainte auprès de la Commission. Le règlement intervenu accorda à la plaignante une somme de 10 000 $ pour préjudice moral.

Une autre femme qui occupait un poste de gérant de banque a déposé une plainte portant qu'elle avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel de la part de son supérieur, qu'elle s'était retrouvée exclue des réunions et retranchée de tout contact avec les éventuels clients. Son appréciation subséquente avait été défavorable. Le stress ayant entraîné une maladie, on renvoya l'employée. Dans le cadre d'un règlement intervenu en cours d'enquête, la mise en cause accepta de verser à la plaignante un forfait de 33 000 $ et de lui fournir une lettre de référence.

Il n'y a pas eu de pénurie en 1991 de cas de discrimination fondée sur le sexe et liés à d'autres motifs que la grossesse ou le harcèlement sexuel : fréquentes sont les allégations de refus d'un emploi ou d'une promotion pour des motifs fondés sur le sexe, de même que les réclamations à l'effet que les femmes se voient systématiquement refuser la possibilité de participer à certaines activités ou d'appartenir à certaines associations. Par exemple, Janet Stevenson a allégué que le ministère de l'Environnement (Service des Parcs) a exercé une discrimination à son endroit, ainsi qu'à l'égard de toutes les femmes en tant que groupe, par sa politique qui prévoit que seuls des hommes de race blanche devraient être embauchés pour le programme d'animation historique à la Citadelle d'Halifax. Cette politique aurait découlé de la nécessité de respecter la justesse historique; elle a ensuite été modifiée de manière que toutes les décisions ultérieures concernant l'embauche de personnel à la Citadelle d'Halifax soient prises sans tenir compte de la race, du sexe, de la religion ou de l'origine ethnique et respectent l'esprit de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Un règlement est également intervenu dans le cas d'une plainte portée par une garde-pêche contre son employeur et le ministère des Pêches et des Océans. La garde-pêche a allégué que son affectation en mer avait été annulée parce que les exploitants du navire sur lequel elle avait été affectée refusaient de naviguer avec à bord une femme qui occupait ce poste, et que le Ministère fermait les yeux sur une telle pratique. Le règlement prévoyait le versement d'une somme de 1 300 $ à titre d'indemnité pour perte de salaire et d'une autre somme de 4 000 $ pour le préjudice moral subi. Il exigeait également que le Ministère s'engage à obliger les exploitants de navires à accepter les garde-pêche peu importe leur sexe et à faire parvenir une lettre d'explications à la plaignante.

Plusieurs plaintes ont été déposées contre les Forces armées canadiennes par des membres féminins du Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada). Les femmes n'ont pas été autorisées en raison de leur sexe à porter la tenue « Highland » et à participer à des événements tels la parade des drapeaux à l'occasion de la visite de la reine-mère. En vertu du règlement qui est intervenu, les FAC ont autorisé tous les membres du

Black Watch à porter la tenue « Highland » et elles ont accepté d'indemniser les plaignantes pour le préjudice moral subi et d'envoyer une lettre d'excuses à chacune d'elles.

Dans l'affaire *Chapdelaine et Gravel* c. *Air Canada*, un tribunal d'appel a confirmé la décision du tribunal portant que les plaignantes, Lucie Chapdelaine et France Gravel, avaient fait l'objet de discrimination en raison de leur sexe lorsqu'on leur avait refusé le poste de pilote parce qu'elles ne satisfaisaient pas à l'exigence relative à la taille minimale qui était de 5'6" à l'époque. Le tribunal d'appel a également été d'accord avec la décision du tribunal de ne pas ordonner l'octroi d'une ancienneté rétroactive, car cela n'aurait pas constitué une mesure corrective appropriée dans les circonstances. Il a toutefois ordonné une modification importante des sommes payables à titre d'indemnités aux plaignantes. Il a accordé à chacune d'elles la somme de 1 000 $ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi dont il n'avait pas été question dans la décision du tribunal. Il a également augmenté le montant devant être versé pour les pertes de salaire afin de mieux traduire la somme à laquelle chaque plaignante avait droit. L'indemnité de M^me^ Chapdelaine est passée de 25 480 $ à 48 986 $ et celle de M^me^ Gravel, de 33 600 $ à 66 728 $. Le tribunal d'appel a également ordonné que des intérêts soient versés sur ces deux montants.

Au début de 1991, la Cour d'appel fédérale a refusé d'infirmer la décision du tribunal d'appel dans l'affaire *La Société Radio-Canada* c. *O'Connell et autres*. En conséquence, la décision du premier tribunal, que le tribunal d'appel avait également refusé de modifier, reste en vigueur. Le tribunal a statué que la SR-C avait exercé une discrimination à l'endroit des techniciennes vidéo en les affectant moins souvent que leurs collègues masculins à des reportages hors studio. Les affectations aux cars de reportage entraînent habituellement un plus grand nombre d'heures supplémentaires, offrent des occasions d'apprendre de nouvelles techniques et présentent de meilleures chances d'avancement. La SR-C a allégué qu'elle était liée par une entente qui laissait aux producteurs toute liberté de création dans le choix de leurs équipes. Le tribunal n'a pas retenu cet argument et il a affirmé que ni un pouvoir discrétionnaire relatif à la création artistique ni les conventions collectives ne peuvent justifier un traitement discriminatoire. Comme l'avait fait le tribunal d'appel, la Cour d'appel fédérale a jugé que le tribunal n'avait commis aucune erreur de droit ou de fait qui justifierait l'intervention d'un tribunal d'appel.

Il est rare que des hommes allèguent avoir fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe, mais il est important de souligner que la protection de la Loi ne s'applique pas qu'aux femmes. Dans l'affaire *Hay* c. *Cameco, Corporation canadienne d'énergie et d'exploitation minière*, le plaignant a déposé une plainte contre son employeur lorsqu'il a été puni pour avoir rendu visite à une amie dans le bloc d'hébergement des femmes en

dehors de leurs heures de service. Étant donné que cette zone était réservée aux femmes seulement, Andrew Hay a perdu ses privilèges de camp pendant deux périodes d'affectation, ce qui l'empêchait d'avoir accès à son lieu de travail, et il a été avisé que si on le trouvait de nouveau dans le bloc d'hébergement des femmes, il serait congédié. Le tribunal a jugé que la règle interdisant la présence d'hommes dans le bloc d'hébergement des femmes était discriminatoire, aucune restriction analogue n'étant imposée aux femmes et que la compagnie n'avait pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour démontrer que ce traitement différent constituait une exigence professionnelle justifiée. Le tribunal a ordonné que la règle soit révoquée, que tous les registres de l'incident soient éliminés du dossier personnel de M. Hay et que l'intimée lui verse la somme de 2 779 $ à titre d'indemnité pour le salaire perdu, ainsi qu'une somme symbolique pour le préjudice moral subi.

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

L'état matrimonial et la situation de famille sont souvent liés, comme ce fut le cas dans la plainte portée par Diane Richer contre les Forces armées canadiennes. Madame Richer a allégué que les FAC avaient exercé une discrimination à son endroit en raison de son état matrimonial et de sa situation de famille lorsqu'elles lui ont refusé l'admission à titre d'invitée au mess des caporaux et soldats parce qu'elle était l'épouse d'un officier. La plainte a été réglée lorsque les Forces ont accepté d'admettre de tels visiteurs dans les mess peu importe le rang de leurs conjoints militaires. Elles ont ainsi accordé aux personnes mariées à des militaires le même traitement que celui dont font l'objet les civils qui n'ont aucun lien avec des militaires. Madame Richer a reçu 500 $ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi ainsi qu'une lettre d'excuses.

Il a été question dans notre rapport de 1989 de l'affaire *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé* c. *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*. La Cour suprême a refusé de modifier la décision du tribunal qui avait jugé que les dispositions de l'assurance-chômage empêchant les personnes qui travaillent pour leur conjoint, ou pour une entreprise à laquelle la participation de leur conjoint excédait 40 %, de toucher des prestations créent une discrimination fondée sur l'état matrimonial et la situation de famille. Quarante-deux autres plaintes découlant des mêmes dispositions de l'assurance-chômage ont maintenant été réglées. Les prestations d'assurance-chômage qui avaient été au départ refusées aux plaignantes ont été versées, les dettes réclamées par la Commission d'immigration ont été annulées et chaque plaignante a reçu une indemnité pour le préjudice moral subi.

Une autre affaire dont il a été rendu compte dans les rapports de 1989 et de 1990 est l'affaire *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* c. *Commission canadienne des droits de la personne et Lang*. Ina Lang a allégué que la CEIC lui avait refusé une subvention dans le cadre du programme Défi 86 parce qu'elle voulait engager sa fille pour

l'aider dans sa garderie. En 1991, la Cour d'appel fédérale a confirmé la décision du tribunal qui avait jugé que la CEIC avait exercé une discrimination contre Mme Lang en raison de sa situation de famille lorsqu'elle lui a refusé la subvention demandée; la Cour a également confirmé l'indemnité de 1 000 $ accordée pour le préjudice moral. Elle a toutefois annulé l'octroi d'une somme de 1 566 $ à Mme Lang pour pertes financières pour le motif que cette ordonnance n'était pas fondée en droit ni en pratique.

DÉFICIENCE

Les Canadiens sont de plus en plus conscients de la nécessité, pour en arriver à l'égalité, de se montrer réceptifs aux compétences et aux capacités des individus qui doivent surmonter des difficultés physiques ou mentales qui ne sont pas le lot de chacun. Il n'est désormais plus acceptable de présumer qu'une personne en fauteuil roulant ne peut exécuter efficacement un travail donné ou encore, qu'il faut exclure de certaines catégories d'emploi toutes les personnes éprouvant un problème de santé particulier. Nous comprenons également mieux qu'il est important d'assurer une pleine accessibilité à chacun.

En 1991, les plaintes de discrimination fondée sur la déficience ont constitué encore une fois la majeure partie des cas soumis à la Commission. C'est encore dans le domaine de l'emploi que les plaintes ont été les plus nombreuses. D'autres plaintes concernaient la prestation de services ou l'accessibilité aux lieux publics pour les personnes qui utilisent des fauteuils roulants ou ayant d'autres handicaps. Dans une affaire relative à un emploi, les Forces armées canadiennes ont modifié leur politique consistant à exclure les candidats souffrant de psoriasis après que James Boyd et Brian Steel eurent déposé des plaintes. La nouvelle politique est beaucoup moins restrictive que celle qui a donné lieu aux plaintes. Plus de 90 % des personnes qui souffrent de psoriasis seraient désormais admissibles dans les Forces. M. Boyd a reçu 6 054 $ en dommages-intérêts généraux; pour sa part, M. Steel a reçu 19 740 $ pour perte de salaire et 1 000 $ en dommages-intérêts généraux, ainsi qu'une lettre d'excuses.

Debbie McAllister a déposé une plainte pour traitement défavorable dans la prestation de services contre Air Ontario Limited. Madame McAllister a déclaré qu'on lui avait indiqué qu'elle ne pouvait monter à bord d'un avion d'Air Ontario avec son fils parce que l'avion ne pouvait recevoir le fauteuil roulant de ce dernier. Un règlement est intervenu lorsque Air Ontario a accepté d'envoyer à Mme McAllister et à son fils une lettre d'excuses ainsi qu'une indemnité de 1 300 $. La compagnie a également assuré à la plaignante que des mesures avaient été prises pour empêcher que de telles situations ne se reproduisent. Par contre, aucun règlement n'est intervenu dans une plainte portée contre la Société du port de Vancouver par une femme qui alléguait qu'elle avait fait l'objet de discrimination parce qu'une passerelle ne comportait pas de rampe

accessible aux fauteuils roulants. Après avoir obtenu une expertise extérieure, la Commission a néanmoins décidé de ne pas demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne. En effet, elle était convaincue que la rampe proposée par l'intimée au cours du processus de conciliation, et l'assurance de la Société du port que cette rampe serait construite, constituaient une mesure corrective suffisante.

Il n'est pas rare que les décisions découlant des plaintes qui sont entendues par les tribunaux en matière de discrimination fondée sur la déficience entraînent des nouveautés. Dans l'affaire *Cremona* c. *Wardair* et *Hubbert (Radford)* c. *Worldways*, un tribunal a statué pour la première fois qu'une vision imparfaite qui est corrigée à l'aide de lentilles constitue néanmoins une déficience et que l'exigence par les intimées d'une acuité visuelle non corrigée pour les agents de bord ne constituait pas une exigence professionnelle justifiée. Les plaignants s'étaient vu refuser le poste d'agents de bord parce que leur vision non corrigée était inférieure à la norme exigée par les intimées. Suivant la position de la Cour suprême sur cette question, le tribunal a statué que les intimées étaient obligées d'accommoder les plaignants sans s'imposer de contraintes excessives, ce qu'elles n'ont pas fait, et Tina Radford a reçu 90 000 $ en dommages-intérêts. Aucune compensation pour dommages subis n'a été encore acordée à Rodney Cremona parce que la société Wardair a déposé une demande de révision de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

Une autre plainte afférente aux normes d'acuité visuelle a occasionné un changement de la politique de la GRC relative à l'emploi des personnes ayant subi une kératotomie radiale pour corriger la myopie. Le plaignant, Gregory Bankowski, a déposé une plainte après que la GRC eut rejeté sa demande d'emploi parce qu'il avait subi cette intervention chirurgicale. La GRC soutenait initialement que la kératotomie radiale affaiblit la cornée et peut entraîner des dommages oculaires supérieurs à la normale suite à des accidents tels qu'un choc au visage. La GRC affirmait aussi qu'un oeil opéré de la sorte serait beaucoup plus sensible aux variations de l'intensité lumineuse, à la lumière éblouissante et aux contrastes, et que cela constituerait un éventuel danger dans le cadre du travail. Selon l'expertise médicale obtenue par la Commission et la GRC, cependant, les personnes ayant subi une kératotomie radiale ne posent pas un risque indu en situation professionnelle. Quant aux contacts physiques directs, la cornée opérée ne présente aucune faiblesse significative par rapport à l'oeil normal, et pourrait même manifester une réaction plus favorable. De plus, après une période initiale de cicatrisation, la plupart des yeux opérés tolèrent bien les variations de la lumière diurne, l'éblouissement et les contrastes. La GRC a conséquemment adopté une nouvelle politique permettant aux personnes ayant subi une kératotomie radiale de joindre son effectif si, douze mois après l'intervention chirurgicale, la vision du demandeur est stable et qu'aucun effet secondaire significatif n'a été noté. En vertu de cette

nouvelle politique. M. Bankowski satisfaisait à toutes les épreuves requises d'acuité visuelle, et sa demande a été immédiatement traitée. Il a de plus reçu 5 000 $ pour le préjudice moral subi.

De nombreux cas en matière de déficience reposent simplement sur des faits particuliers; il s'agit alors de déterminer si la personne s'est vu refuser un emploi sans raison valable et aucune question de droit plus générale n'est en cause. Dans l'affaire *Beaulieu* c. *Forces armées canadiennes*, le tribunal a conclu que le plaignant ne souffrait ni d'épilepsie ni d'épilepsie temporale partielle lorsqu'il a été libéré de son poste de conducteur dans les Forces armées. Il a ordonné sa réintégration dans son ancien poste avec un salaire rétroactif. Les FAC ont présenté une demande de révision de cette décision à la Cour fédérale.

Un tribunal d'appel a rendu sa décision l'année dernière dans l'affaire *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* c. *Anvari*, dont il avait été question pour la première fois en 1988. Mehran Anvari avait été atteint de polio dans son pays d'origine et il avait besoin d'une opération peu dispendieuse et facile à obtenir. La CEIC avait refusé de lui accorder le statut d'immigrant reçu en se fondant sur une disposition de la *Loi sur l'immigration* afin de l'exclure du Canada parce que sa déficience pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. Selon le tribunal, la preuve n'étayait pas la position de la CEIC et c'est pourquoi il lui a ordonné de prendre les mesures nécessaires pour accorder au plaignant le statut d'immigrant reçu, de payer certains de ses frais médicaux et de lui verser une somme de 3 000 $ en guise de dédommagement pour le préjudice moral subi. Un tribunal d'appel a par la suite réduit ce montant à 1 500 $ sans toutefois modifier le reste de l'ordonnance originale. La CEIC et la Commission ont toutes les deux déposé des demandes de révision devant la Cour d'appel fédérale.

DEGRÉ DE RISQUE

À mesure que les tribunaux tentent d'établir un équilibre entre l'égalité d'accès à un emploi et la nécessité de protéger les employés et le public contre tout dommage, la question du degré de risque acceptable constitue un problème qui revient souvent. À quel moment une restriction en matière d'emploi sera-t-elle permise en raison du risque de dommage pour un employé souffrant d'un handicap, pour ses collègues de travail ou pour le public ? Et comment peut-on évaluer un tel risque ?

En septembre, un tribunal d'appel a infirmé la décision du tribunal dans l'affaire *Les Forces armées canadiennes* c. *Bouchard*, dont il avait été question pour la première fois en 1990, et il a rejeté la plainte. Jacques Bouchard avait perdu son poste de cuisinier et il avait été libéré des Forces en raison des calculs rénaux ou de la lithiase rénale dont il souffrait. Le tribunal d'appel a reconnu, comme l'avait fait le premier

tribunal, qu'il y avait des preuves de l'existence d'une discrimination fondée sur la déficience de M. Bouchard. Toutefois, il n'était pas d'accord avec l'analyse du tribunal en ce qui concerne l'existence de l'exigence professionnelle justifiée. Concluant que les Forces avaient en réalité démontré l'existence d'une telle exigence, le tribunal d'appel a jugé que la sécurité des personnes souffrant de cette maladie dépendait de la possibilité pour ces dernières de recevoir immédiatement des soins hospitaliers en cas d'urgence. Il a en outre estimé qu'un membre des Forces qui était susceptible de souffrir de lithiase rénale pouvait mettre les autres membres des Forces en danger. Il n'y avait aucun moyen de prédire quand la maladie pourrait réapparaître et, en cas de crise de colique rénale, l'intensité de la douleur et les effets des médicaments nécessaires rendraient l'individu totalement incapable de réagir. Le tribunal a également retenu l'argument selon lequel les cuisiniers doivent être capables d'exécuter toutes les tâches d'un soldat lorsqu'on le leur demande. La Commission s'est adressée à la Cour d'appel fédérale pour obtenir la révision de cette décision.

La décision du tribunal dans l'affaire *St. Thomas* c. *Forces armées canadiennes* confirme qu'il incombe à l'employeur de démontrer qu'un risque est réel et non hypothétique. Robert St. Thomas a été libéré des FAC où il occupait le poste de technicien en construction parce qu'il souffrait d'asthme. En plus d'imposer à l'employeur le fardeau de démontrer l'existence d'un risque réel, le tribunal a jugé que, même s'il n'est pas absolument nécessaire de faire subir des tests individuels à chaque employé, un employeur peut être appelé à expliquer pourquoi il ne lui a pas été possible d'administrer des tests à un employé donné. Les FAC ont présenté à la Cour d'appel fédérale une demande de révision judiciaire de cette décision.

Le risque constituait également la principale question en litige dans l'affaire *Robinson* c. *Forces armées canadiennes*, dans laquelle le plaignant a été libéré des Forces parce qu'il souffrait d'épilepsie. La décision rendue par le tribunal dans cette affaire revêt une importance considérable pour la législation applicable en matière de droits de la personne. Pour déterminer la valeur de l'argument de l'employeur qui affirmait qu'il existait une exigence professionnelle justifiée permettant d'appliquer une restriction discriminatoire, le tribunal a utilisé le critère consistant à déterminer s'il existe un risque suffisant pour justifier l'exclusion plutôt qu'un risque réel et non hypothétique, critère qu'avait appliqué la Cour d'appel fédérale dans son arrêt *Canadien Pacifique* c. *Commission canadienne des droits de la personne et Mahon* rendu en 1987. Dans l'affaire *Robinson*, le tribunal a déclaré que la notion du « risque réel », en soi et sans tenir compte de son importance, était incompatible avec l'objet et la philosophie de la législation sur les droits de la personne. De l'avis du tribunal, un certain risque est parfois acceptable dans l'intérêt public pour s'assurer que l'objectif de la Loi est respecté.

Cette décision suit l'orientation prise en 1985 par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Air Canada* c. *Carson* et en 1990 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool* où le raisonnement suivi dans l'arrêt *Mahon*, qui a constitué une décision déterminante pendant plusieurs années, a été rejeté. Le tribunal a énoncé un critère en trois volets qui permet aux employeurs de justifier à titre d'exigence professionnelle l'exclusion générale de personnes ayant une déficience particulière. L'employeur doit prouver que le risque de défaillance de l'employé est suffisant, qu'il est impossible de procéder à une évaluation individuelle et que la mesure, soit l'exclusion, est proportionnelle à la fin poursuivie, c'est-à-dire la sécurité. S'il est confirmé, ce critère pourrait avoir des conséquences considérables sur la défense de la nécessité d'être prêt à la guerre, invoquée par les Forces armées canadiennes, qui exige que tout le personnel militaire soit capable d'aller au combat ou d'accomplir des tâches équivalentes en cas de besoin. Le tribunal a remis en cause le fondement même de cette défense et il n'a pas été convaincu que l'exigence d'une mobilité illimitée constituait autre chose qu'une déclaration hypothétique. Les FAC ont déposé une demande de révision de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

MESURES CORRECTIVES

L'une des décisions récentes les plus importantes en matière de mesures correctives est celle qui a été rendue par un tribunal, en 1989, dans l'affaire *Morgan* c. *Forces armées canadiennes*. Les Forces ont admis avoir commis un acte discriminatoire lorsqu'elles ont refusé de réengager Richard Morgan parce qu'elles le croyaient atteint d'une lésion cérébrale, résultat d'une blessure à la tête. Le tribunal a examiné les dédommagements auxquels M. Morgan avait droit et il a ordonné qu'il soit réengagé et indemnisé pour ses pertes de salaire et pour le préjudice moral subi. Il lui a également accordé une somme considérable à titre d'intérêts composés, un élément qui n'avait pas fait partie des indemnités accordées en matière de droits de la personne dans le passé. En 1990, un tribunal d'appel a maintenu la décision du tribunal dans ses grandes lignes, mais il a apporté quelques changements au montant de l'indemnité ainsi qu'au mode de calcul des intérêts. Il a également conclu que les intérêts sur le montant accordé à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi n'étaient pas appropriés.

Dans un arrêt rendu en 1991, la Cour d'appel fédérale a indiqué que les questions litigieuses soulevées engageaient des principes d'application générale qu'elle n'avait pas antérieurement examinés dans un contexte analogue. Parmi les questions étudiées, notons les limites qu'il fallait fixer pour la période d'indemnisation, la déduction d'un certain nombre de mois de la période totale d'indemnisation en raison du retard de M. Morgan à déposer sa plainte, une réduction de l'indemnité par suite de l'omission de M. Morgan de prendre des mesures pour atténuer ses pertes et le montant des intérêts devant être accordés. La Cour a jugé que le premier tribunal et le tribunal d'appel auraient dû déterminer une limite pour la période d'indemnisation. Les principes applicables en

matière de responsabilité délictuelle — replacer la victime dans la situation antérieure au préjudice et exclure de l'indemnisation les effets du préjudice qui sont indirects ou trop éloignés — s'appliquaient également aux affaires relatives aux droits de la personne. La Cour était d'avis que le tribunal d'appel avait eu tort de soustraire du montant de l'indemnité l'équivalent d'une période de trois ans parce que le plaignant avait tardé à déposer sa plainte alors qu'il tentait d'obtenir justice ailleurs. Une telle réduction équivalait à infliger une peine au plaignant, ce qui n'était pas autorisé par la Loi. La Cour a repris la conclusion du tribunal selon laquelle M. Morgan avait manqué à son obligation de prendre les mesures nécessaires pour atténuer ses pertes pendant une partie de la période en cause et que conséquemment une certaine somme devrait être déduite pour ce motif.

Elle a ajouté que, bien qu'il n'existe aucune disposition habilitant expressément les tribunaux des droits de la personne à accorder des intérêts, les tribunaux avaient eu raison de considérer que leur pouvoir de s'assurer que la victime reçoit une indemnité adéquate leur donnaient le droit d'accorder des intérêts. Les intérêts sur les pertes de salaire pourraient être requis si, et seulement alors, on pouvait considérer qu'ils sont nécessaires pour indemniser le plaignant de sa perte. La majorité des juges a reconnu comme le tribunal d'appel que le taux d'intérêt approprié était celui des Obligations d'épargne du Canada, payable chaque année jusqu'à ce que l'indemnité soit versée. Il était justifié d'accorder des intérêts composés dans les affaires de droits de la personne dans les cas seulement où l'on pouvait déduire de la preuve ou des circonstances que ces intérêts étaient requis pour couvrir la perte, ce qui n'était pas vrai dans le cas de M. Morgan. Enfin, la Cour a statué que le tribunal d'appel n'avait aucune raison de modifier l'évaluation faite par le tribunal du montant approprié devant être accordé à titre d'indemnité pour le préjudice moral et sa décision d'octroyer des intérêts sur cette somme. L'affaire a été renvoyée devant le tribunal d'appel pour qu'il procède à son réexamen.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE

Nous avons déjà signalé la plainte de harcèlement en raison de sa race déposée par Mary Pitawanakwat. Lorsque M^me^ Pitawanakwat, une fois l'enquête sur sa plainte terminée, a déposé une autre plainte dans laquelle elle alléguait avoir fait l'objet de harcèlement sexuel, cet élément nouveau a fait l'objet d'une décision de la Cour fédérale. La Cour a infirmé la décision de la Commission de soumettre la plainte de harcèlement sexuel au tribunal en même temps que la plainte de harcèlement en raison de la race parce que, de l'avis du juge Muldoon, la plainte de harcèlement sexuel constituait une nouvelle plainte et non une modification de la première plainte et qu'elle devait par conséquent faire l'objet d'une enquête et d'une décision distinctes.

En décidant que la plainte constituait un amendement, la Commission avait implicitement décidé de traiter une plainte déposée plus d'un an après que ne se soit produit l'événement constituant l'objet de la plainte.

Bien que cette limite juridique soit en réalité flexible, puisque la Commission peut parfois traiter une plainte malgré qu'elle ait été déposée tardivement, une telle décision doit être prise explicitement. Qui plus est, de l'avis du Juge Muldoon, cette limite est prévue par la loi au profit des mis en cause, et toute décision visant à les priver de cet avantage doit traduire une application volontaire de pouvoir et une indication quelconque de la raison pour laquelle le délai utile a été reporté. La Commission n'avait donc pas correctement usé de sa compétence et avait commis une erreur de droit. Résultat, la Cour fédérale a interdit en permanence à la Commission de soumettre à un tribunal l'élément de la plainte soumise par M^me^ Pitawanakwat portant sur le harcèlement sexuel.

Cependant, la Cour a également déclaré que l'audience relative à la plainte de discrimination raciale pouvait aller de l'avant, et que la tenue d'une audience antérieure par un arbitre de la Commission de la Fonction publique n'empêchait pas la tenue d'une deuxième audience au sujet de l'allégation de renvoi injustifié faite par M^me^ Pitawanakwat. La Cour a statué que la règle de la préclusion d'une question (selon laquelle une question en litige ayant fait l'objet d'une décision par un tribunal ne peut être débattue devant un autre) ne s'appliquait pas aux délibérations d'un tribunal des droits de la personne.

Dans l'affaire *Motorways Direct Transport Ltd.* c. *Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour fédérale a jugé que le retard de la Commission à connaître d'une plainte au sujet du congédiement d'un employé en raison de sa déficience (alcoolisme) entraînait un tel préjudice pour l'employeur qu'il y avait eu violation de l'obligation d'agir équitablement. Le juge Walsh a reconnu que la Commission était « sans doute débordée de travail et à court de personnel », mais elle a conclu que le retard dans la décision de faire enquête sur la plainte, laquelle avait été déposée et acceptée plus d'un an après l'événement en cause, était inacceptable. La Cour a donc annulé la décision de la Commission de procéder à l'enquête et elle lui a interdit de traiter la plainte. La Cour d'appel fédérale a tenu des propos analogues dans l'arrêt *Morgan* c. *Forces armées canadiennes* où le juge MacGuigan a déclaré qu'à son avis « un délai d'un an serait normalement raisonnable pour permettre à la Commission de faire enquête et de décider s'il y a lieu de saisir un tribunal de l'affaire . . . [et] un délai de deux ans entre le dépôt de la plainte et sa présentation à un tribunal constitue la limite extrême des délais occasionnés par les procédures internes de la Commission ». [traduction]

Les pouvoirs des tribunaux judiciaires et des tribunaux d'appel ont également fait l'objet de décisions en 1991. Dans l'arrêt *Procureur général du Canada* c. *Mongrain*, dont il a été question plus haut en ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe, la Cour d'appel fédérale a saisi l'occasion pour préciser davantage la portée du pouvoir d'intervention d'un tribunal d'appel dans l'affaire dont il a été saisi. La

Cour a déclaré que ces pouvoirs étaient analogues à ceux exercés par une cour d'appel dans la hiérarchie ordinaire des tribunaux : un tribunal d'appel ne peut intervenir que lorsqu'il y a eu une erreur de droit ou une conclusion de fait erronée, une interprétation que la Commission a toujours maintenue.

Dans l'affaire *Morisset* c. *Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour fédérale a réaffirmé le caractère administratif et discrétionnaire des décisions de la Commission en ce qui concerne le résultat d'une plainte. La Cour doit s'abstenir d'intervenir dans toute décision administrative et discrétionnaire, telle la décision de la Commission de rejeter une plainte ou de cesser de s'occuper de celle-ci, dans la mesure où ce pouvoir discrétionnaire est exercé conformément à la Loi et aux principes jurisprudentiels reconnus en droit administratif. Après avoir fait enquête sur la plainte portée par M. Morisset contre la Gendarmerie royale du Canada, la Commission a statué que la preuve ne corroborait pas l'allégation de discrimination dans l'emploi et a rejeté la plainte.

Une question analogue s'est posée devant la Cour fédérale dans l'affaire *Mercier* c. *Commission canadienne des droits de la personne*. Après avoir fait enquête sur la plainte de Brigitte Mercier portée contre le Service correctionnel du Canada pour discrimination dans l'emploi en raison de son sexe et de sa déficience, la Commission a rejeté celle-ci pour le motif qu'il n'y avait pas lieu d'aller plus loin dans cette affaire. Madame Mercier a interjeté appel du rejet de sa plainte devant la Cour fédérale qui a statué que la décision de la Commission était une décision purement administrative dans laquelle elle ne pouvait intervenir à moins que la Commission n'ait commis une erreur manifeste ou n'ait violé les règles de la justice naturelle ou les exigences expresses de la Loi. En remettant à M^me^ Mercier le rapport de l'enquêteur avant de décider de rejeter sa plainte, la Commission a rempli ses obligations. Elle n'était pas tenue de lui fournir les motifs de sa décision de rejeter l'affaire. Madame Mercier en a appelé de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Une autre plaignante dont les allégations de discrimination en matière d'emploi en raison de sa déficience ont été rejetées par la Commission a demandé à la Cour fédérale dans l'affaire *Jennings* c. *Commission canadienne des droits de la personne* d'annuler cette décision. Parmi les allégations invoquées contre la Commission par Nancy Jennings, notons la fraude, l'abus de pouvoir et la mauvaise foi. Il s'agissait pour la Cour de déterminer si elle devait statuer que la Commission avait le droit de se défendre contre ces accusations ou si elle devait lui interdire, comme l'avait sollicité la demanderesse, de présenter une défense. La Cour a déclaré sans équivoque que « n'importe quel défendeur, face à l'accusation de traitement répugnant et inique réservé à la plainte de la demanderesse », aurait le droit de se défendre. M^me^ Jennings a interjeté appel de cette décision de la Section de première instance devant la Cour d'appel fédérale.

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION

À l'instar de nombreux petits organismes chargés d'opérer des redressements d'une grande portée, la Commission est souvent amenée à se poser la question de savoir comment en donner et en avoir pour son argent. Bien que cela devienne en grande partie une affaire de répartition des priorités, il lui faut également apprendre à gérer le plus grand nombre possible de dossiers avec un personnel réduit, tout en faisant activement campagne contre la discrimination au sens le plus large du terme. La Loi proprement dite confie à la Commission trois grandes tâches : l'instruction et le règlement des plaintes, l'élimination de la discrimination systémique et la création d'un climat plus propice aux droits de la personne par la persuasion et l'information. Au fil des ans, la demande s'est accrue constamment à ces trois chapitres, parfois de manière radicale.

INSTRUCTION DES PLAINTES

Lorsqu'elle reçoit une plainte, la Commission assigne celle-ci à un enquêteur, normalement dans la région où l'incident s'est produit, pour déterminer, par le truchement d'entrevues et d'autres démarches, s'il est raisonnable d'établir le bien-fondé de l'allégation de discrimination. Selon la nature de la plainte, il peut s'écouler des semaines, des mois, voire malheureusement des années avant que l'enquêteur ne puisse faire une recommandation aux commissaires. Ceux-ci décident alors s'il y a lieu de donner suite à la plainte et, dans l'affirmative, comment. En tout temps, plus de 2 000 dossiers de plainte peuvent encore être ouverts, c'est-à-dire en attente d'une décision finale de la Commission, d'un tribunal des droits de la personne ou d'une cour de justice. Tous les dossiers ouverts font donc partie du processus global de gestion des dossiers de la Commission. Voici un aperçu du volume et de la répartition des dossiers ouverts au 31 décembre de chacune des trois dernières années :

	1989	1990	1991
• En cours d'enquête	1 553	1 890	2 027
• En voie de conciliation	279	361	290
• Devant un tribunal	136	149	174
• Devant une cour de justice	52	38	64
Nombre total de dossiers ouverts	2 020	2 438	2 555

Le nombre annuel de nouvelles plaintes a environ doublé depuis 1987 et atteint maintenant environ 1 000 par année. Le personnel de la Commission oeuvrant aux différentes étapes du processus de traitement des plaintes s'est également accru au cours des cinq dernières années, mais de moins de 25 p. 100. Pour empêcher l'arriéré courant de dossiers ouverts d'atteindre des proportions démesurées, la Commission a

également ajouté de nouvelles cordes à son arc. D'abord, elle s'est dotée d'un mécanisme de règlement précoce des plaintes, grâce auquel l'agent responsable peut vérifier le plus tôt possible auprès des parties si elles ne seraient pas disposées à régler leur différend sans recourir à une enquête en bonne et due forme. Instaurée en 1989, cette procédure s'est révélée un bon moyen pour le plaignant d'obtenir immédiatement réparation, sans occasionner trop d'histoires au mis en cause, et pour la Commission de ménager ses précieuses ressources pour des affaires plus litigieuses.

La Commission a en outre pris un certain nombre de mesures administratives pour faire en sorte que les dossiers, une fois l'enquête terminée, soient soumis aux commissaires dans les meilleurs délais. Ainsi, elle s'est appliquée, d'une part, à éliminer les chevauchements au stade de l'enregistrement et de la transmission des renseignements essentiels et, d'autre part, à resserrer et à tenir à jour le suivi informatique des dossiers aux stades indispensables de l'analyse et de l'examen. Ces démarches ont porté fruit, à la fois en nous faisant économiser du temps et en clarifiant les preuves documentaires sur lesquelles la Commission fonde ses décisions; elles ne nous ont pas cependant permis de venir à bout du simple volume des nouvelles plaintes. Dans le but d'assurer un niveau acceptable de service aux plaignants et de satisfaire aux normes de respect des délais, de plus en plus rigoureuses, fixées par les tribunaux, la Commission a encore été obligée de demander des ressources supplémentaires.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Entre temps, nous avons consacré une partie de plus en plus importante de nos énergies aux programmes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale qui touchent des dizaines de milliers d'emplois. Tel que l'explique un chapitre antérieur, la Commission est tenue, aux termes de la Loi qui la régit, de donner suite aux plaintes dans ces deux domaines; il est logique, compte tenu du caractère général et de la portée des programmes d'équité, de profiter du dépôt de plaintes particulières pour examiner plus largement les régimes d'emploi et de rémunération des organisations visées. Il s'ensuit toutefois qu'une même personne chargée de faire enquête sur la parité salariale ou l'équité en matière d'emploi doit parfois traiter simultanément avec plusieurs employeurs, sans compter la situation hiérarchique des membres des quatre groupes désignés et la multiplicité des exigences professionnelles.

Selon la Commission, les programmes d'équité imposés par une loi constituent le meilleur moyen de combattre la discrimination institutionnelle et leur importance ne peut que s'accroître à l'avenir. Dans ces circonstances, nous aurions tort de ne pas signaler que la mise en oeuvre dans des délais raisonnables, de la législation sur l'équité, comme pour toute autre loi, suppose une certaine dose de surveillance et d'exécution de la loi. Les programmes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale sont peut-être sur le point d'améliorer considérablement le sort des femmes ou des minorités traditionnellement

défavorisées. Cette situation aura plus de chance de se concrétiser si la loi fait l'objet de modifications appropriées.

TRAVAIL SUR LE TERRAIN

Tout important soit-il de veiller au respect de la loi, la partie la plus satisfaisante du travail de la Commission consiste peut-être à expliquer au grand public la situation des droits de la personne au Canada et à tenter d'obtenir son appui à l'égard des questions et des réformes qui nous paraissent les plus urgentes. Cela pourra sembler étonnant, mais les Canadiens ne connaissent pas tellement bien les lois sur l'antidiscrimination et encore moins le fonctionnement des réseaux administratifs et quasi judiciaires qui sont censés protéger leurs intérêts.

Lorsqu'il s'agit de faire connaître les droits de la personne et les services offerts par la Commission, notre politique consiste essentiellement à compter sur la collaboration active de tout le personnel. Réceptionnistes, agents d'accueil et spécialistes des politiques ou des questions juridiques, sans compter le personnel des communications et les commissaires, consacrent beaucoup de temps aux entretiens avec les citoyens ordinaires et avec les spécialistes des droits de la personne pour tenter de répondre aux demandes de renseignements, aux remarques et aux doléances. Le nombre de ces demandes de renseignements a augmenté de 25 p. 100 depuis 1987. Bon nombre de ces demandes de renseignements ont tout simplement pour but de vérifier quelles sont les démarches à entreprendre pour redresser ce qui paraît être un acte discriminatoire. D'autres questions n'ont guère à voir avec notre mandat juridique, mais nous tentons quand même de mettre l'interlocuteur ou le correspondant sur la bonne piste et de lui fournir l'information voulue. Au total, nous avons reçu plus de 52 000 demandes de renseignements en 1991, dont plus de 90 p. 100 par voie téléphonique, environ 3 p. 100 à l'occasion de visites personnelles et le reste par le biais de lettres polies ou non.

L'année a été fort occupée en ce qui touche les activités de la Commission au sein de la collectivité. Commissaires, directeurs régionaux, agents des communications et autres employés ont participé à des conférences, ateliers et consultations de tous genres. Comme toujours, certains événements spéciaux tels la Journée internationale des droits de l'homme, la Journée internationale de la femme, la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale et la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées nous ont fourni tout naturellement l'occasion de rencontrer des représentants de groupes de pression, d'employeurs et de syndicats, ainsi que d'autres travailleurs du domaine des droits de la personne, pour faire des comparaisons et élaborer des plans d'action.

Les ateliers sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, que la Commission a donnés à plus de cent reprises dans les différentes régions du pays au cours de l'année, offrent également l'occasion de discuter

d'une manière plus générale la façon de prévenir, déceler et corriger la discrimination en milieu de travail. Le bureau de la Capitale nationale a participé à l'organisation de réunions axées sur ces thèmes et tenues à Cornwall et Kingston; M. Reginald Stackhouse était le conférencier invité à Kingston. Le personnel du bureau régional de l'Ontario, par exemple, a rencontré plusieurs fois le service de consultation sur l'équité en matière d'emploi d'Emploi et Immigration Canada pour coordonner son travail dans la région. Il a également participé à la table ronde du Conseil ethnoculturel du Canada sur les problèmes d'équité auxquels se heurtent les minorités visibles en milieu de travail. La vice-présidente, M[me] Falardeau-Ramsay, a pris part à une initiative semblable à Montréal, dans le cadre d'une action conjointe de notre bureau régional du Québec et de la Commission des droits de la personne du Québec, action dont le thème était « La femme et l'exercice de métiers non traditionnels » et qui réunissait des représentants du monde syndical et d'importants employeurs, ainsi que des groupes d'intérêt les plus concernés.

Le président, la vice-présidente et les autres commissaires ont participé à toutes sortes de réunions, de discussions et de présentations. En plus de comparaître officiellement devant des organismes tels les comités parlementaires des droits de la personne, des affaires autochtones et du multiculturalisme ainsi que le Comité spécial sur le renouvellement du Canada, le président et la vice-présidente se sont rendus à différents endroits du pays pour y rencontrer des groupes représentant les femmes, les autochtones, les personnes handicapées, les minorités raciales et d'autres groupes d'intérêt spécial ou professionnels. Parmi les autres présentations à souligner, M. Stackhouse a donné un aperçu des progrès réalisés au Canada dans le domaine des droits de la personne devant l'Association internationale des organismes de protection des droits de la personne, à Philadelphie en juillet. Le secrétaire général John Hucker s'est adressé à une importante conférence sur l'équité en matière d'emploi, qui se tenait en novembre à Vancouver.

Autant les voyages de M. Yalden et de M[me] Falardeau-Ramsay que l'action communautaire des autres commissaires cadrent bien souvent avec les activités des sept bureaux régionaux. À cet égard, le clou de l'année fut la tenue de la réunion de mai de la Commission à Edmonton, où M. Gurcharan Singh Bhatia et le bureau régional de l'Alberta ont joué le rôle d'hôtes locaux. En dehors de leurs séances de travail, les commissaires ont visité un temple sikh et le Poundmaker Lodge. La ministre du Travail de l'Alberta, Elaine McCoy, a offert un déjeuner à la résidence du lieutenant-gouverneur, de concert avec la Commission des droits de la personne de l'Alberta. Quelque 125 représentants de groupements locaux de défense des droits de la personne ont assisté à un forum public tenu le 12 mai.

La Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale constitue toujours, pour les commissaires autant que pour le personnel, l'occasion de participer à des activités spéciales. Le bureau régional des

Prairies, par exemple, a coparrainé ce jour-là à Saskatoon une réunion publique à laquelle participait Mme Isabelle Impey. Un peu dans la même veine, le bureau régional de l'Ontario est devenu membre du Intergovernmental Race Relations Network du Toronto métropolitain, le premier réseau du genre au Canada à s'attaquer aux défis persistants du racisme sur une base pluriorganisationnelle. Les questions raciales ont également occupé une place importante dans les travaux du bureau régional de l'Atlantique qui, en plus des activités entreprises avec Parcs Canada pour éliminer l'embauchage discriminatoire à la Citadelle d'Halifax, a participé activement, entre autres, à des conférences sur la nécessité d'une meilleure sensibilisation aux particularités culturelles dans les activités policières; ces conférences ont été organisées par la GRC et l'Association des chefs de police de l'Atlantique. La vice-présidente a en outre pris la parole à Vancouver en mai, dans le cadre d'une conférence provinciale sur le multiculturalisme; elle y a traité du mandat de la Commission, des relations raciales et de l'appareil judiciaire.

Les affaires autochtones sont aussi demeurées au premier plan des activités régionales autant que nationales. Le président a rencontré des chefs autochtones dans différentes régions du pays, et les questions autochtones ont souvent été inscrites à l'agenda des commissaires Renée Dupuis et Isabelle Impey. Madame Impey s'est jointe au bureau régional des Prairies pour souligner la Journée de la solidarité autochtone, le 21 juin, et elle a discuté des droits autochtones avec le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, les membres de la Indigenous Women's Collective et le Conseil des autochtones du Manitoba (Le Pas). Madame Dupuis a participé à un certain nombre de conférences et d'ateliers sur l'incompatibilité des appareils de justice autochtone et non autochtone et a récemment terminé un livre intitulé *La question indienne au Canada*.

La Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées (du 26 mai au 1er juin) a de nouveau mis en évidence le travail accompli par les commissaires et le personnel en vue d'attirer l'attention du public et des parlementaires sur la difficulté que continuent d'éprouver les personnes handicapées à se faire traiter équitablement dans les domaines de l'emploi et du transport, de même que dans de nombreuses autres situations économiques et sociales. Le président a fait valoir leur cause le 13 juin devant le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, exhortant le gouvernement à faire davantage pour régler les problèmes d'ordre systémique. D'autres commissaires ont aussi participé activement à la promotion du message que les Canadiens atteints de déficience doivent être mieux intégrés sur les plans économique et social. Madame Mary Louise Dickson, par exemple, a passé en revue, de concert avec le directeur général du Centre d'aide et de défense juridique pour les handicapés, à Toronto, les répercussions juridiques et pratiques de la notion d'« adaptations raisonnables ». Elle a aussi rencontré les représentants de la banque

Toronto-Dominion pour discuter de la politique controversée de dépistage des drogues qui est appliquée dans cet organisme.

Bon nombre des interventions de la vice-présidente ont porté sur la condition féminine. Madame Falardeau-Ramsay a rencontré, entre autres, les représentantes du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, et d'autres groupes préoccupés par la question des possibilités d'emploi dans des professions non traditionnelles pour les femmes et par celle du traitement souvent inférieur qui leur est réservé dans le système judiciaire. Elle a également présidé une table ronde portant, entre autres, sur ces questions de droits de la personne et à laquelle participaient sa collègue la commissaire Mary Louise Dickson, la présidente du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Glenda Simms, et les professeurs Patricia Monture-Okanee et Daniel Proulx, de l'Université d'Ottawa.

La Journée internationale des droits de l'homme (le 10 décembre) a été célébrée depuis Terre-Neuve, où le commissaire William Collins a participé à une conférence sur les garanties économiques prévues dans la Charte canadienne, jusqu'en Colombie-Britannique, où le personnel a participé à des manifestations parrainées par le Committee for Racial Justice et à un dîner annuel organisé par la B.C. Coalition on Human Rights. À Edmonton, M. Bhatia a été de ceux qui ont souligné la Journée dans le cadre d'une cérémonie de partage du pain à Canada Place, tandis que le commissaire Reginald Stackhouse prononçait à Sarnia une allocution dont le thème était les répercussions de la Déclaration universelle des droits de l'homme sur les questions d'actualité.

Les droits de la personne ont tenu plus de place que jamais sur la scène internationale en 1991 et les résultats obtenus par le Canada sur son territoire ont fait l'objet à la fois de critiques et d'admiration au cours de l'année. Outre qu'il a tenu de nombreuses réunions régionales avec des groupes de pression, des comités de rédaction et des professionnels des droits de la personne, le président a rencontré des personnalités politiques et des administrateurs du Royaume-Uni, de la France, du Gabon, de la Russie, du Bélarus et de la Hongrie. Il a également participé à des séances officielles et à des conférences de travail sur les droits de la personne tenues à Genève, Strasbourg, Bruxelles, Paris, Washington et Cambridge.

LE MONDE DES COMMUNICATIONS

Alors qu'un nombre croissant de communicateurs découvrent des moyens toujours nouveaux de retenir l'attention d'un public saturé d'information, la Commission a cherché à se faire entendre dans le brouhaha général en comblant les lacunes de ses publications et de ses vidéos, en travaillant en étroite collaboration avec les groupes de pression et d'intérêt spécial pour s'assurer que nos messages sont bien ciblés et adaptés à leur clientèle, et en donnant des orientations plus

précises aux spécialistes de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale sur la manière d'accroître la productivité de ces programmes.

Parmi les nouveaux documents d'information à voir le jour, dont bon nombre portaient sur l'équité en matière d'emploi, mentionnons les messages d'intérêt public destinés à la presse écrite et qui auraient été vus, semble-t-il, par une foule de lecteurs. La Commission a également publié, à l'intention des réseaux de télévision, deux messages de trente secondes chacun qui illustrent certains problèmes d'équité auxquels se heurtent les femmes et les personnes handicapées en milieu de travail. Trois publications sur la parité salariale, regroupées sous le titre collectif de *La parité salariale, ça va de soi*, ont également été largement utilisées dans le cadre de séminaires d'information tenus à l'échelle du pays, de même que le vidéo d'accompagnement intitulé *À part égale*. Mil neuf cent quatre-vingt-onze a aussi marqué le premier anniversaire de *Forum des droits de la personne*, une revue paraissant trois fois l'an et qui offre à plusieurs Canadiens de provenances variées le moyen de participer au débat sur les droits de la personne.

Avec l'aide de communicateurs autochtones, la Direction des communications a mis en place un plan pour transmettre en 1992 le message des droits de la personne aux autochtones. Entre temps, deux documents d'orientation intitulés respectivement *Un nouvel engagement* et *Politique d'embauchage préférentiel des autochtones* ont été largement diffusés auprès des conseils de bande et des organismes autochtones de l'Ontario et des Maritimes, ainsi que des médias nationaux desservant les peuples autochtones. Outre qu'elle a fourni des renseignements de base sur la Loi et sur ses activités en vingt-et-une langues, la Commission a envoyé un nouveau recueil de cas de harcèlement à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale, en même temps qu'un avis leur rappelant le rôle qu'ils sont censés jouer pour prévenir le harcèlement. Elle a aussi largement diffusé des brochures sur les obstacles à l'accessibilité et sur les dangers particuliers de la discrimination fondée sur l'infection par le VIH ou le SIDA. La Commission offre maintenant aux syndicats, aux collèges et aux universités sept études de cas portant sur diverses questions de droits de la personne et élaborées avec la collaboration du Centre canadien de gestion, pour fin de formation en gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral. Une nouvelle politique de la Commission fait en sorte que tous ses documents d'information sont offerts sur support de substitution, dans le cadre de son processus normal de publication.

Au total, plus de 140 000 publications ont servi en 1991 à transmettre les messages de la Commission aux Canadiens. L'année 1991 a été fort active et productive selon notre perspective; grâce à de meilleurs moyens de communication et à notre participation plus active dans la collectivité, nous avons de nouveau pu améliorer l'exercice des droits de la personne au profit des Canadiens.

STRUCTURE DE LA COMMISSION

Le *Secrétaire général* supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux.

Pour obtenir des conseils juridiques, le président, les commissaires et le personnel de la Commission s'adressent aux *Services juridiques*. Les membres des services juridiques représentent aussi la Commission lorsque se produisent des litiges soumis à l'examen d'un tribunal, d'un tribunal d'appel ou d'une cour de justice.

La *Direction des programmes d'antidiscrimination* fait en sorte que toutes les plaintes déposées auprès de la Commission, à l'exception de celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, fassent l'objet d'une enquête, en conformité avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Direction voit aussi à la formation du personnel responsable des activités d'antidiscrimination, fixe des normes de rendement et les politiques opérationnelles, et assure le contrôle du processus de gestion des plaintes.

La *Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale* procède à des enquêtes relatives aux plaintes, effectue des examens conjoints avec certains employeurs, et fournit à la Commission des avis en matière de politiques. La section de la parité salariale avise la Commission en matière de discrimination salariale dans la sphère de compétence fédérale, fait enquête relativement aux plaintes en matière de parité salariale, et formule des politiques pour assurer la gestion des dossiers afférents. La Direction propose également des programmes éducatifs aux employeurs et aux groupes communautaires.

La *Direction de la politique et de la planification* surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la Commission et élabore les exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation.

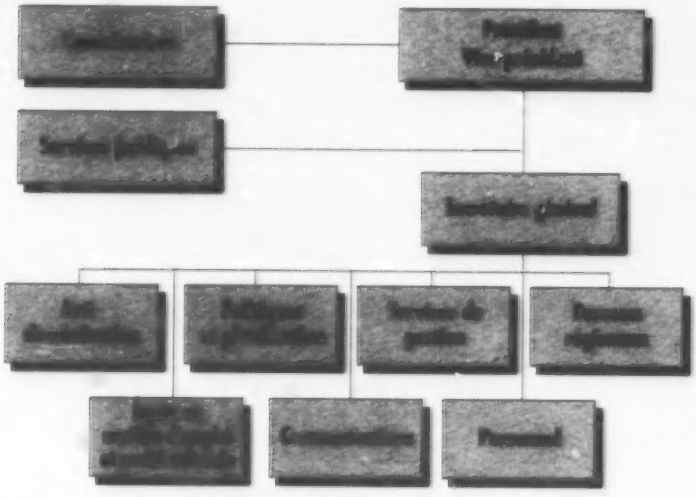
C'est à la *Direction des communications* qu'incombe le soin d'expliquer le rôle et les activités de la Commission, de faciliter la compréhension de la Loi par la collectivité et de décourager les pratiques discriminatoires par voie de programmes d'information et d'activités communautaires.

La *Direction des services de gestion* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, vie privée et accès à l'information, informatique et gestion de l'information.

La *Direction du personnel* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : dotation, classification, langues officielles, relations avec le personnel, formation et planification des ressources, enfin santé et sécurité.

Les *bureaux régionaux* sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. Les bureaux régionaux travaillent aussi avec les représentants communautaires, les employeurs et les syndicats pour renseigner la collectivité au sujet des droits garantis par la *Loi canadienne des droits de la personne*.

ORGANISATION



RAPPORT FINANCIER

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1991

Direction	Années-personnes	
Cabinet du président	7	594 090 $
Secrétaire général	6	396 988
Politiques et planification	8	614 461
Services juridiques	15	1 203 403
Antidiscrimination	21	1 259 560
Communications	18	1 753 380
Bureaux régionaux	73	3 937 026
Services de gestion	25	2 462 961
Équité en matière d'emploi et parité salariale	31	2 149 525
Direction du personnel	9	598 398
Régime de prestations pour les employés		1 575 253
TOTAL PARTIEL	213	16 544 745 $
Tribunaux	8	1 235 661
TOTAL	221	17 780 406 $

TABLEAUX

TABLEAU 1 NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS AUPRÈS DE TOUS LES BUREAUX DE LA COMMISSION AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

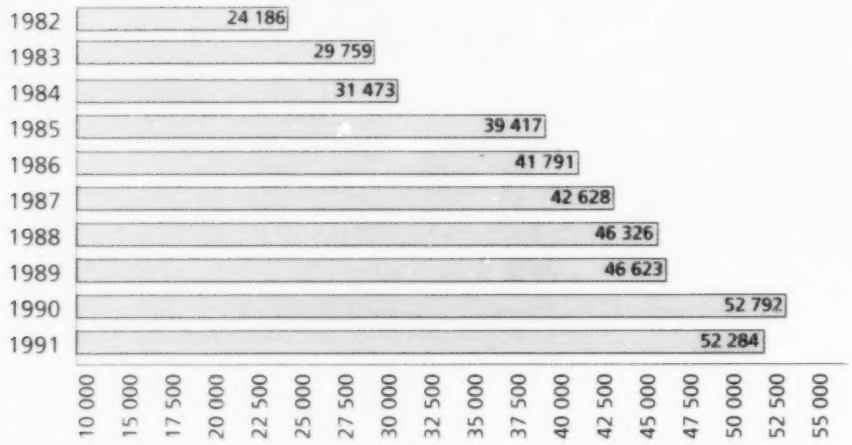


TABLEAU 2 PLAINTES ACCEPTÉES DE 1987 À 1991

	1987	1988	1989	1990	1991
Atlantique	65	73	84	87	97
Québec	86	163	114	143	139
Ontario	74	132	177	196	164
Capitale nationale	109	138	152	264	189
Prairies	43	75	108	88	170
Alberta et T.N.-O.	29	43	57	67	87
Ouest	67	97	115	169	138
TOTAL	473	721	807*	1014*	984*

* *Les chiffres obtenus pour 1989, 1990 et 1991 comprennent les dossiers auxquels a été appliquée la procédure de « règlement précoce ».*

TABLEAU 3 VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1991, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR MOTIF

	Emploi	%	Services	%	Total cumulé	% du nombre total de plaintes
Race	76	87.4	11	12.6	87	10.1
Origine	77	74.8	26	25.2	103	12.0
Religion	12	80.0	3	20.0	15	1.7
Âge	62	79.5	16	20.5	78	9.1
Sexe	192	92.3	16	7.7	208	24.2
État matrimonial/ situation de famille	38	41.3	54	58.7	92	10.7
Déficience	236	86.4	37	13.6	273	31.7
État de personne graciée	4	100.0	0	0.0	4	0.5
TOTAL	**697**	**81.0**	**163**	**19.0**	**860***	**100.0**

** Le total ne comprend pas les dossiers auxquels a été appliquée la procédure de « règlement précoce ».*

TABLEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1987 À 1991

	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990	Total 1991
Au tribunal	27	111	51	29	38
À la conciliation	103	150	227	189	169
Règlements approuvés	45	57	99	132	199
Rejetées	245	134	116	221	289
Irrecevables	73	27	28	45	58
Aucune autre instance	104	37	80	99	167
TOTAL	**597**	**516**	**601**	**715**	**920**

EXPLICATION DES EXPRESSIONS

Règlements approuvés : *les règlements convenus par les parties et approuvés par la Commission.*

Irrecevables: *la Commission a décidé de ne procéder à aucune enquête en raison d'un manque de temps ou parce que la plainte était techniquement sans objet.*

Aucune autre instance: *la Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte parce qu'elle avait été retirée ou que la question avait été réglée.*

TABLEAU 5 **ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : EFFECTIFS DES ORGANISMES PARTICIPANT À UN EXAMEN CONJOINT OU FAISANT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE DE LA COMMISSION**

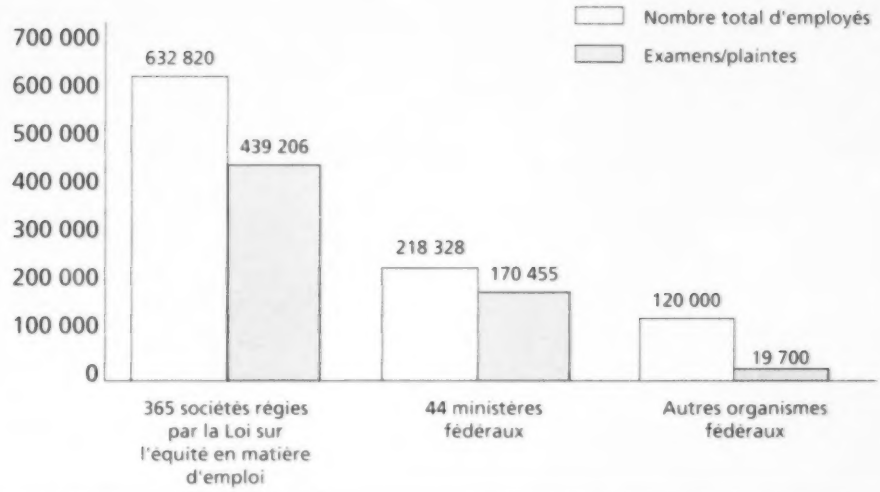
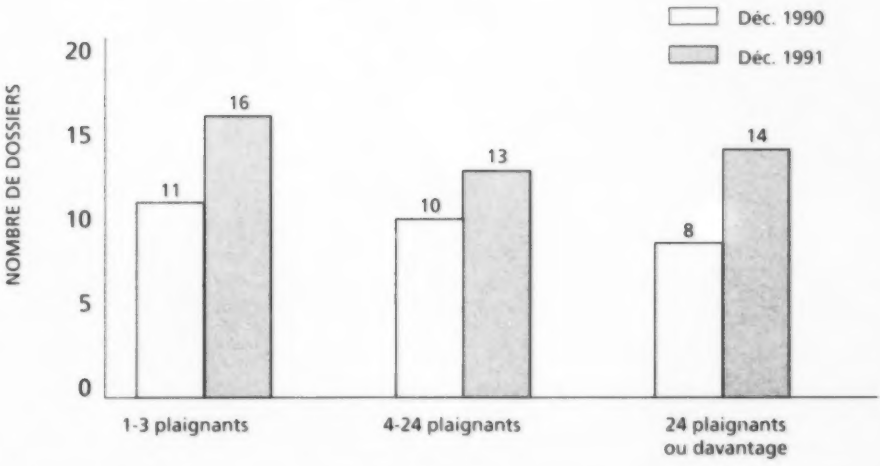



TABLEAU 6 **ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE PLAINTES RELATIVES À LA PARITÉ SALARIALE DE DÉCEMBRE 1990 À DÉCEMBRE 1991**